Ano 6
Nº 2
Dez/2004

Governabilidade democrática: apontamentos para uma análise sobre a (des)ordem internacional — Gelson Fonseca Jr e Benoni Belli
Vaticano: do conservadorismo à esperança frustrada no período bipolar — Virgílio Caixeta Arraes
Dois anos de "presença soberana": uma reflexão sobre a política externa do governo Lula — Luiz A. P. Souto Maior
Alargamento da União Européia e os impactos nas relações União Européia-Mercosul — Cristina Retta Sivolella
Oportunidades e desafios: as relações bilaterais Brasil e EUA (1993/2004) — Cristina Soreanu Pecequilo e Lucyana Sposito Gomes
A segurança sob a ótica construtivista: retrato de um programa de pesquisa — Theo Farrel
O federalismo na diplomacia brasileira: o interesse do Itamaraty nas ações externas de governos subnacionais — José Alexandre Lopes Pereira
A África do Sul e o IBSA: constrangimentos e desafios — Darlene Miller

Cena Internacional – **Revista de Análise em Política Internacional**
Ano 6 – Número 2 – Dez 2004 – ISSN 1518-1200

Cena Internacional é um veículo dedicado ao debate científico sobre as relações internacionais contemporâneas e sobre os desafios da inserção internacional do Brasil. A Revista, que é a primeira publicação digital inteiramente dedicada à grande área de relações internacionais, publica artigos sobre Política e Economia Internacional, História, Teoria e Metodologia das Relações Internacionais, Política Exterior do Brasil e dos países do Cone Sul e Temas Globais (meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico, empresas transnacionais, etc).

As opiniões expressas nos trabalhos veiculados em *Cena Internacional* são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Cena Internacional é uma publicação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL) e da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG/MRE), instituições que mantêm em conjunto o projeto *RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais*, com o objetivo de constituir a comunidade brasileira de relações internacionais com a oferta pública e gratuita de serviços de informação e de pesquisa. Os artigos publicados em *Cena Internacional*, bem como as edições completas da revista, estão disponíveis para *download*, em formato PDF (*Portable Document Format*), gratuitamente, na seção *Cena Internacional* de *RelNet* – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais **(http://www.relnet.com.br)**.

Correspondência:
Revista Cena Internacional
Caixa Postal 04359
Brasília – DF – 70910-970
E-Mail: **breda@unb.br**
Tel: (55)(61) 307 2426
Fax: (55)(61) 274 4117

Secretário da Revista Cena Internacional: Fernando Zelner
E-mail: **breda@unb.br**

Capa e composição: Samuel Tabosa
E-mail: **samueltabosa@ig.com.br**

Como publicar trabalhos em Cena Internacional:
São admitidos apenas textos inéditos de professores, pesquisadores e profissionais atuando na grande área de Relações Internacionais. Os arquivos devem conter cerca de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques, ou seja, 60 mil caracteres, geradas em editor de textos de uso universal. Os trabalhos podem ser escritos em português, inglês, francês ou espanhol e devem ser necessariamente acompanhadas de um resumo em português e *abstract* em inglês de até 90 palavras. A contribuição deve ser identificada e deve conter a vinculação institucional do autor. As notas, referências e bibliografia devem observar as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. Enviar o arquivo para **breda@unb.br** indicando na linha *subject* “Contribuição para Cena Internacional”.

Cena Internacional Ano 6 Número 2 Dez 2004

Sumário

Artigos

GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA: APONTAMENTOS
PARA UMA ANÁLISE SOBRE A (DES)ORDEM INTERNACIONAL 4
Gelson Fonseca Jr e Benoni Belli

VATICANO: DO CONSERVADORISMO À ESPERANÇA FRUSTRADA
NO PERÍODO BIPOLAR 30
Virgílio Caixeta Arraes

DOIS ANOS DE "PRESENÇA SOBERANA":
UMA REFLEXÃO SOBRE A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA 53
Luiz A. P. Souto Maior

ALARGAMENTO DA UNIÃO EUROPÉIA E OS IMPACTOS
NAS RELAÇÕES UNIÃO EUROPÉIA-MERCOSUL:
DOIS ESTUDOS DE CASO - ALEMANHA E ESPANHA 73
Cristina Retta Sivolella

OPORTUNIDADES E DESAFIOS: AS RELAÇÕES BILATERAIS
BRASIL E EUA (1993/2004) 94
Cristina Soreanu Pecequilo e Lucyana Sposito Gomes

A SEGURANÇA SOB A ÓTICA CONSTRUTIVISTA:
RETRATO DE UM PROGRAMA DE PESQUISA 119
Theo Farrel

O FEDERALISMO NA DIPLOMACIA BRASILEIRA:
O INTERESSE DO ITAMARATY NAS AÇÕES EXTERNAS
DE GOVERNOS SUBNACIONAIS 144
José Alexandre Lopes Pereira

A ÁFRICA DO SUL E O IBSA: CONSTRANGIMENTOS E DESAFIOS 160
Darlene Miller

GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA: APONTAMENTOS PARA UMA ANÁLISE SOBRE A (DES)ORDEM INTERNACIONAL

Gelson Fonseca Jr e Benoni Belli*

Resumo

Como as instituições multilaterais poderiam tornar a ordem internacional mais governável? Este é o objeto de reflexão do presente artigo, que dá ênfase ao trabalho das Nações Unidas e que parte da noção de que a governabilidade está ligada à capacidade do sistema internacional de gerar instrumentos e instituições que garantam a solução de conflitos e a composição de interesses entre Estados e que trabalhem para a superação de problemas estruturais que afetam a maioria da população mundial. O artigo está dividido em duas partes. A primeira examina aspectos, no marco conjuntural, que determinam as condições de funcionamento eficaz das instituições multilaterais. Na segunda, faz uma rápida revisão de alguns aspectos da evolução recente das Nações Unidas e propõe caminhos para que sua ação tenha maior impacto.

Abstract

How can multilateral institutions make the international order more governable? This is the the article's focus of attention, emphasizing the work of the United Nations and based on the idea that governability is linked to the capacity of the international system to create instruments and institutions which guarantee the settlement of disputes, the composition of States' interests, and which work at overcoming the structural problems which affect the majority of the world's population. The article is divided into two parts. The first examines the aspects, within the contextual framework, which determine the conditions for the proper functioning of multilateral institutions. The second quickly reviews a few aspects of the recent evolution of the United Nations and proposes paths to increase its actions' impacts.

Introdução

De que maneira as instituições multilaterais podem tornar a ordem internacional mais governável? A resposta imediata e simples seria: basta que funcionem, já que foram criadas exatamente para ampliar as formas de cooperação entre Estados e, portanto, tornar as relações internacionais mais "ordenadas", mais governáveis.

No entanto, a complexa rede de relações entre Estados e sociedades em um mundo globalizado, combinada com uma conjuntura que retira prestígio das instituições multilaterais, exige que a resposta seja mais elaborada. Assim, em primeiro lugar, é necessário precisar os termos da equação. De um lado, existe um número significativo de instituições, dedicadas a tarefas muito variadas, da solução de conflitos à regulação das linhas aéreas, e com graus variados de sucesso na realização de seus objetivos. De outro, o conceito de governabilidade é impreciso, envolve expectativas diferenciadas, além de não ser facilmente adaptado ao universo de nações soberanas.

Rev. Cena Int. 6 (2): 4-29 [Dez 2005]

* Gelson Fonseca Jr é Embaixador do Brasil no Chile e foi Embaixador nas Nações Unidas (1999-2003). Benoni Belli é diplomata de carreira, atualmente lotado na Embaixada do Brasil na Argentina. Este artigo foi escrito a título pessoal e não reflete necessariamente posições oficiais do Governo brasileiro.

Para obviar esses primeiros problemas conceituais, vamos focalizar o ensaio no trabalho das Nações Unidas, procurando construir um conceito de governabilidade internacional ao longo do texto. Em uma aproximação inicial, dir-se-ia que a "quantidade" e a "qualidade" da governabilidade estariam essencialmente ligadas à capacidade do sistema internacional de gerar, de forma legítima, instrumentos e instituições que garantam a solução de conflitos e a composição de interesses entre Estados, e que trabalhem, de maneira eficaz, para a superação de problemas estruturais que afetam a maioria da população mundial, como a pobreza.

Vamos dividir o trabalho em dois blocos. No primeiro, examinaremos alguns aspectos, no marco conjuntural, que determinam as condições de funcionamento eficaz das instituições multilaterais; no segundo, faremos uma rápida revisão de alguns aspectos da evolução recente das Nações Unidas e proporemos caminhos para que sua ação tenha maior impacto. A ponte entre os dois temas será justamente a noção de governabilidade.

Para a análise de conjuntura, vamos considerar alguns temas que afetam a capacidade de decisão das instituições multilaterais, como: (i) o contexto político, especialmente o impacto de um sistema unipolar de poder, e algumas implicações da globalização; (ii) o grau de prestígio das Nações Unidas; (iii) o contexto intelectual, marcado pela prevalência de visões que tendem a limitar o espaço para uma defesa do multilateralismo.

1. O marco conjuntural

Para as instituições multilaterais, as possibilidades de levar adiante os seus mandatos estão dadas pelas circunstâncias políticas. Há momentos em que o ingrediente utópico (vontade de uma ordem mais estável e justa, para definir de modo simples um conjunto complexo de inclinações políticas) e a disposição de cooperar parecem naturais e necessários, como ocorreu ao fim da II Guerra Mundial, ao ser criada a ONU.[1] Em outros, as realidades de poder "dispensam" o recurso ao multilateralismo e as instituições se enfraquecem. Ainda assim, uma vez criadas tais instituições, seus objetivos, mesmo realizados precariamente, persistem, e passam, se não a modelar a realidade, a funcionar como um "modelo irrealizado" de resposta legítima aos problemas da ordem internacional.

No pós-Guerra Fria, a distribuição de poder, concentrado em um pólo hegemônico, não favorece a lógica multilateral, porém tampouco a impossibilita. Na realidade, se examinarmos o processo multilateral da perspectiva da evolução do sistema internacional, o que observamos é que o otimismo pós-Guerra Fria – que já havia refluído diante de conflitos fratricidas na Europa e na África – parece ter sido abalado de modo decisivo desde os atentados do 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. A nova guerra contra o inimigo difuso do terrorismo passou a justificar tanto o unilateralismo militar norte-americano nos confins do Afeganistão e do Iraque quanto a teoria da guerra preventiva que lhe serve de suporte.[2] A novidade é que se articula uma visão negativa do multilateralismo e o Conselho

de Segurança, o centro do processo político multilateral, volta a ser marginalizado em temas decisivos, reeditando, sob outras condições, algo da paralisia que prevaleceu durante a Guerra Fria, em função do conflito entre os Estados Unidos e a União Soviética. O recurso ao Conselho, que deveria ser a "regra" quando houvesse conflitos, passa a ser limitado por exceções que, no limite, desvirtuariam o prestígio da regra.

Os ataques terroristas nos Estados Unidos tiveram lugar em momento de relativa desilusão quanto à capacidade das instituições multilaterais de assegurar uma ordem internacional mais estável e previsível. Por diferentes razões, os êxitos das organizações multilaterais foram ofuscados tanto pela falta de ações eficazes no campo da paz e da segurança em regiões de grande visibilidade quanto pela ausência de avanços mais rápidos no combate às mazelas sociais que afligem a maioria da população mundial.

Com o fim do conflito Leste-Oeste, previa-se que as instituições multilaterais seriam fortalecidas, tornando-se instrumentos eficazes para alcançar soluções mais democráticas e participativas para os problemas da agenda clássica de segurança e desarmamento, bem como para as dificuldades comuns enfrentadas em áreas como meio ambiente, direitos humanos, tráfico de drogas e terrorismo internacional. No entanto, as instituições multilaterais, a ONU à frente, se caracterizaram por uma combinação entre alguns êxitos inegáveis e fracassos retumbantes em seus variados campos de atuação, o que sem dúvida representa um resultado muito aquém das previsões otimistas que se multiplicaram logo após a queda do Muro de Berlim e do fim da União Soviética.[3]

Se as instituições multilaterais definem princípios gerais de conduta (de variado alcance jurídico) para o comportamento dos Estados, o primeiro produto que oferecem ao sistema internacional é, portanto, a "previsibilidade", condição essencial para a construção da segurança (e governabilidade).[4] A combinação de uma estrutura unipolar com performance institucional decepcionante enfraquece o multilateralismo, ao injetar uma sensação de insegurança, de natureza diferente, é claro, da que prevalecia durante o período da Guerra Fria (quando a corrida nuclear ameaçava a própria existência da espécie), mas, ainda assim, profunda e abrangente. A lentidão e a precariedade das respostas do Conselho de Segurança diante das guerras civis na ex-Iugoslávia e no continente africano, que trouxeram de volta em grande escala os crimes de guerra e os crimes contra a humanidade, ao lado de um ambiente em que políticas, inspiradas por uma visão distorcida da livre concorrência, se instalavam e davam livre curso à liberalização e à desregulamentação de fluxos financeiros, compunham um quadro, por assim dizer, imune à atuação das organizações multilaterais. A ONU se mostrou incapaz de evitar os massacres de civis em Srebrenica e as atrocidades cometidas em Ruanda e em Serra Leoa, assim como não se dotou de mecanismos eficazes para impedir ou remediar os efeitos negativos, em termos de agravamento da pobreza e da exclusão, da economia dita globalizada.[5]

Qual o contexto ideológico que esse momento gera? Como explicá-lo e como legitimá-lo? Ou melhor, como negar intelectualmente a sua inexorabilidade e, assim, deslegitimá-lo,

abrindo espaço para uma renovação da cultura multilateral? Vejamos os dois movimentos doutrinários que o justificam ou, dito de outro modo, aceitam a inevitabilidade da fragilização do multilateralismo.

Os ataques do 11 de setembro e a reação norte-americana, ao aprofundar a percepção de que o multilateralismo vive um ocaso, explicariam em certa medida que a visão de mundo realista tenha ganho novo alento e mesmo popularidade. É como se, depois do interregno otimista dos primeiros anos pós-Guerra Fria, tivéssemos nos dado conta que nada mudou muito na maneira de compreender as relações internacionais: afinal, os países continuam movendo-se de acordo com seus interesses particulares e buscando incrementar seu poder em detrimento de seus pares. Voltemos, portanto, aos clássicos do realismo e ali encontraremos um completo cardápio de respostas para nossas perplexidades (o que não deixa de ser paradoxal, já que parece evidente que o único caminho para o combate eficaz ao terrorismo, como existe em nossos dias, são as vias da cooperação internacional).[6]

Diante da complexidade no cenário atual, dos novos conflitos em que as dimensões interna e internacional se confundem, é fácil sucumbir à tentação de buscar na teoria realista tradicional explicações abrangentes que articulariam modos de criar segurança, baseados essencialmente nas vantagens que a rígida distribuição de poder oferece aos Estados Unidos. Para combater os elementos desestabilizadores, a solução seria buscar segurança através da acumulação individual de poder. Trata-se de adaptar a receita antiga e conhecida a desafios novos.[7]

Nesse diapasão, a instabilidade atual poderia ser vista como um momento de acomodação nas relações de força. Em sua versão extrema, dos neo-conservadores americanos, defende-se que a estabilidade somente estará garantida se os Estados Unidos impuserem uma nova *pax americana* em que sua força militar será tão avassaladora que os eventuais adversários sequer sonharão em empreender esforço para disputar a liderança nesse campo, objetivo que desde logo seria visto como inalcançável. Ainda dentro da tradição realista, os que se opõem à hegemonia completa norte-americana oferecem a tradicional balança de poder como receita para alcançar a estabilidade: a consolidação de outros países como pólos de poder seria a maneira de construir contrapesos e limites ao unilateralismo norte-americano.

Esse esquema mental realista, em suas várias versões, favorece a aplicação da razão instrumental no que diz respeito às organizações multilaterais, que seriam reduzidas seja a servir de chancela das decisões unilaterais, seja a um restrito diretório para compartilhar decisões entre poucos, ou ainda a simples instituições esvaziadas de real capacidade de intervenção na realidade, salvo por algumas ações localizadas em regiões menos "quentes" do ponto de vista estratégico ou por iniciativas filantrópicas e humanitárias de alcance limitado. Nesse sentido, o multilateralismo apareceria esvaziado de seu conteúdo democrático, a não ser como um arremedo de democracia, um teatro de faz-de-conta em que em que todos falam mas poucos decidem o que realmente importa.[8]

O realismo não consegue, porém, dar respostas satisfatórias para os dilemas de uma ordem mundial em que não apenas os Estados e os padrões multilaterais de legitimidade são importantes, mas que conta também com uma miríade de atores não-governamentais que influem sobre processos transnacionais nos campos econômico, político, social e cultural.[9] Esses processos, associados com freqüência ao que se denominou globalização, talvez expliquem a repercussão nada desprezível das análises pós-modernas que, ao contrário do realismo, deixam entrever as dificuldades de tentar enquadrar a realidade contemporânea a esquemas analíticos rígidos e pré-estabelecidos. De fato, segundo essa linha de pensamento, a dissolução das grandes narrativas teria retirado de circulação os pontos de referência por meio dos quais dávamos sentido a nossas ações. Com uma realidade menos previsível, caracterizada pela ausência crônica de um sentido determinado de progresso, o que prevaleceria em muitos âmbitos seria a fragmentação de interesses, com a conseqüente dificuldade de articular ações coletivas. O futuro seguiria sendo uma soma de fragmentos. A ética e a justiça, por sua própria natureza integradoras, estariam também deslocadas, sem um lugar no mundo atual.

Enquanto o realismo tende a desprezar, ainda que tacitamente, os ideais que estão na base do edifício de organizações multilaterais, descrevendo-os como utópicos em um mundo regido pelas cruas relações de poder, os pós-modernistas, com suas conclusões niilistas e desmobilizadoras, não enxergam no multilateralismo qualquer potencial de construir a racionalidade em um mundo intrinsecamente irracional. Isso demonstra que não há respostas imediatas e fáceis para responder à necessidade de criar instrumentos que permitam dar um salto de qualidade na análise da realidade internacional contemporânea. Idealmente, devemos fazer um esforço para combinar inovação conceitual com a consciência do caráter imprevisível da ordem internacional.

Esse seria um passo prévio para o debate sobre como será possível, nos dias de hoje, resgatar os ideais de racionalidade e justiça incorporados em tratados internacionais e na ossatura que sustenta as instituições multilaterais, ideais esses que são francamente desprezados como ilusórios pela grande maioria dos realistas ou encarados como objetivos que, pelo menos em sua dimensão totalizante, encontrariam-se ultrapassados pela pulverização de interesses e valores de acordo com os arautos do pós-modernismo.[10]

O rompimento com essas duas vertentes deve ter os seguintes pressupostos básicos: a) o enfraquecimento do multilateralismo não é resultado de uma ineficiência inerente a organizações como a ONU, uma vez que tais organizações dependem dos meios que os Estados membros lhes conferem para empreender suas ações; b) as visões de mundo que tendem a desqualificar os organismos internacionais – seja em função de seus elementos considerados utópicos ou idealistas, seja em razão da fragmentação dita pós-moderna de interesses e valores –, ao servirem de guia para a ação, tendem a plasmar as relações internacionais de acordo com a descrição que fazem da realidade (a descrição, portanto, torna-se prescrição; a representação da realidade é ela própria produtora de realidade); c) tanto realistas quanto pós-modernos baseiam suas análises em elementos objetivos que não

podem ser desconsiderados, mas é preciso evitar o erro, comum nas duas vertentes, de criar camisas-de-força teóricas que eliminam a história, contribuindo para naturalizar fenômenos que são socialmente construídos e, portanto, não constituem uma realidade fixa ou imutável.

2. A noção de governabilidade democrática

Para oferecer uma alternativa às visões que tendem a desvalorizar o multilateralismo, procuraremos, nestes apontamentos, trazer para o campo de visão das relações internacionais um conceito caro às análises de ciência política: o de governabilidade democrática. Para tanto, a pergunta central é a seguinte: é possível introduzir algum grau de racionalidade na marcha da ordem mundial? Dito de outro modo, de que maneira os fenômenos associados normalmente à instabilidade da ordem internacional – seja em função das políticas unilaterais perseguidas pela superpotência, seja pelos efeitos da chamada globalização – afetam a capacidade das instituições multilaterais de cumprir seus objetivos?

Entendamos que estamos trabalhando com fenômenos – unilateralismo e globalização – que se tocam mas que não obedecem à mesma lógica. O unilateralismo fica no âmbito mais estrito da relação entre Estados, enquanto a globalização é um fenômeno abrangente que vai além dos Estados e lida com interações entre sociedades. As formas como se combinam são muitas. Sabemos que a globalização limita, de alguma maneira, a adoção de um realismo estrito (não é a acumulação de arsenais militares que serve ao controle de fluxos financeiros ou à defesa da moeda). Da mesma forma, os caminhos para "organizar a globalização" se assentam necessariamente nos jogos de poder, já que o processo de criação de códigos de conduta é ainda modelado pela maneira pela qual a distribuição de poder influencia os processos decisórios multilaterais.

De qualquer forma, estamos diante da hipótese de que, a persistir a combinação dos fenômenos unipolarismo e globalização, estar-se-ia gerando uma ordem internacional fortemente voltada aos temas de segurança, que, apoiada ideologicamente pelos esquemas mentais realistas e pós-modernos, tenderia a abandonar os temas da transformação social e econômica. Seria uma ordem para poucos. Com que argumentos pode ser superada?

A resposta está em um multilateralismo "forte", que fosse capaz de afetar (teoricamente) as duas dimensões: restringiria as ações da superpotência (enquadrá-las-ia em padrões amplos de legitimidade) e, ao mesmo tempo, ordenaria (também de forma legítima) os processos de globalização.[11] Como fortalecer as instituições multilaterais com vistas à obtenção de uma ordem internacional mais justa e igualitária? O desafio é duplo: romper com esquemas mentais que tendem a reproduzir a ordem vigente e, ao mesmo tempo, lançar mão da idéia de governabilidade democrática com um objetivo pragmático, ou seja, a construção de uma ordem mundial menos excludente e mais participativa por meio de organizações multilaterais prestigiadas e eficazes.

Em sua definição mais geral, a ordem social, segundo Stanley Hoffmann[12], é um conjunto de normas, práticas e processos que asseguram a satisfação das necessidades fundamentais do grupo considerado. O grupo no plano internacional seria a sociedade internacional, constituída por duas realidades: a) o sistema interestatal (formado por relações entre unidades estatais), e b) a sociedade transnacional (formada por relações através das fronteiras estatais entre indivíduos e grupos).[13]

Tomando a definição de Hoffmann como ponto de partida, seria possível afirmar que, no mundo de hoje, as "novidades" se produzem no plano transnacional, enquanto o processo de produção de regras é monopólio parcial do sistema estatal.[14] Essa dicotomia pode gerar incertezas sobre as formas de produção e reprodução das normas, práticas e processos que definem a ordem. Essa definição, contudo, pode levar a confusões ao mencionar a "satisfação das necessidades fundamentais do grupo considerado" como constitutiva da ordem social, quando se sabe que é plenamente possível a existência de uma ordem excludente que beneficia parcelas pequenas de Estados e estratos sociais privilegiados no interior dos Estados.

Em um estudo sobre a manutenção da lei e da ordem nas sociedades nacionais, Bauman enfatiza a definição de ordem como uma tentativa de impor uniformidade, regularidade e previsibilidade sobre o mundo humano.[15] Talvez essa definição seja mais útil. É interessante notar que as reflexões do autor sobre a criminologia podem ser aplicadas, *mutatis mutandis*, ao campo internacional: para o autor, qualquer ordem é também uma escolha entre certos tipos de ordens com vistas a limitar a margem de padrões de comportamento toleráveis, privilegiando determinadas condutas como normais enquanto rotula outras de anormais.

Nesse sentido, o cenário contemporâneo parece corroborar a tese de que a ordem se encontra abalada, levando-se em conta o baixo grau de uniformidade, regularidade e previsibilidade que prevalece. Mais explicitamente: se existe um conflito, não há certeza se o Conselho de Segurança interferirá para resolvê-lo e com que empenho o fará, como também não sabemos se as promessas das Metas do Milênio da ONU na ára social encontrarão instrumentos que permitam sejam implementadas.

Tanto uma ordem hegemônica quanto uma caracterizada por um concerto entre um punhado de grandes potências não são neutras. Na verdade, podem até agravar a desigualdade e as relações assimétricas. Em todo caso, qualquer dessas alternativas (ordem hegemônica unipolar, ordem multi-polar dominada por poucos) teria uma taxa baixa de governabilidade democrática, o que tende a favorecer os mais aptos e fortes, numa nova versão de darwinismo social aplicado à cena internacional. A razão para a "taxa baixa" deriva dos padrões de legitimidade que se alteraram e pedem "soluções democráticas e democratizantes" e, daí, a tensão constante entre objetivos e limitações institucionais para realizá-los. Da mesma forma que é impossível, na ordem interna, propugnar pela volta à aristocracia, é difícil pensar, na ordem internacional, em demandas que não tenham contornos de aumento da legitimidade, a começar pela idéia de reforma do Conselho de Segurança.

É preciso deixar claro, no entanto, que qualquer avaliação de governabilidade carrega um grau de subjetividade, e o conceito, ao mesmo tempo que explica, é instrumento de crítica. Seria plenamente descritivo, no plano internacional, diante de situações limite (aliás raramente encontráveis) caracterizadas pelo completo desgoverno (desordem) em que todos os atores sociais estariam insatisfeitos ou a completa ordem (todos satisfeitos). A realidade tende a ser mais complexa, pouco suscetível às reduções dicotômicas. No mundo contemporâneo, ao lado de fenômenos típicos de ingovernabilidade (como guerras localizadas, desrespeito a resoluções do Conselho de Segurança, imobilização de anseios legítimos na área do desarmamento, etc.), há sempre uma dose de previsibilidade no sistema (no campo das transações comerciais, de certas regulações técnicas na área de comunicações, etc.).

Sabemos que o que existe de ordem pode ser melhorado e aceitamos que o aperfeiçoamento da governabilidade passa necessariamente pelo fortalecimento das instituições multilaterais, que são o único caminho conhecido para combinar códigos de conduta e objetivos de justiça. As regras seriam resultado do consenso e da cooperação entre unidades juridicamente soberanas. A ordem tem sido, dessa perspectiva, resultado da imposição hegemônica ou do equilíbrio de poder entre as potências concorrentes. A criação das instâncias multilaterais, no entanto, introduz um elemento novo que rompe com a oscilação entre hegemonia e equilíbrio de poder entre potências, abrindo, pela própria natureza do jogo diplomático multilateral, a possibilidade de dar expressão concreta a valores como justiça e racionalidade no âmbito internacional. Vamos voltar ao tema mais adiante.

Para compreender os contornos da falta de previsibilidade e regularidade nas relações internacionais, dois fenômenos paralelos devem ser examinados, fenômenos que podem tanto se reforçar quanto se anular mutuamente, dependendo das circunstâncias. De um lado, a existência de uma única superpotência com inclinações unilaterais aumenta a imprevisibilidade, já que decisões que afetam o conjunto das nações passam a depender, em larga medida, das tendências da correlação de forças internas a um Estado. De outro lado, a globalização seria um elemento que, de início, foi estimulado pela superpotência norte-americana como forma de difundir seus valores e interesses econômicos, e hoje estaria sofrendo alguns retrocessos pela nova prioridade atribuída aos temas de segurança.[16]

Com efeito, ainda que não haja acordo quanto ao caráter positivo ou negativo de seus efeitos concretos sobre a ordem internacional e sobre a vida interna dos Estados, a globalização é normalmente considerada um fator de separação entre os canais propriamente estatais de tomada de decisões e o controle efetivo sobre processos econômicos, comerciais, sociais e ambientais. Globalização é uma palavra que, de tanto freqüentar variados textos acadêmicos e distintos discursos políticos e diplomáticos, corre o sério risco de converter-se em um rótulo sem conteúdo. De qualquer maneira, o debate sobre os efeitos da globalização continua. Há os que defendem que é o caminho necessário para o incremento da racionalidade no mundo contemporâneo e os que acreditam que os processos globalizantes geram desigualdade e injustiça e devem ser combatidos em si mesmos.[17]

É possível dizer, conseqüentemente, que a globalização[18], ao ampliar e diversificar os fluxo entre sociedades, cria "movimentos" que podem ter efeitos muito variados, positivos (consciência mais aguçada sobre as violações de direitos humanos e a necessidade de preveni-las e remediá-las) e negativos (volatilidade dos fluxos financeiros ou as maiores facilidades para a prática de crimes internacionais). Exatamente porque existem novas modalidades de "relações" entre Estados e sociedades, é preciso refletir sobre as regras que as regem, sobre os princípios e valores que orientam a confecção das regras, assim como sobre as instituições que as produzem. Em outras palavras, se faltam regras, a globalização pode tornar-se um fator de descontrole, de desorganização da ordem social internacional.

Desse modo, sem entrar na polêmica sobre o conceito, a globalização seria caracterizada menos pela remoção de barreiras para a circulação de bens, capitais, informação, pessoas e idéias, do que pelo aprofundamento sem precedentes do que Zygmunt Bauman tem chamado de separação entre política e poder.[19] As antigas instituições políticas que concentravam o poder decisório tinham uma base territorial, o Estado-nação, e eram capazes de determinar com certo grau de eficácia os rumos a serem tomados pela coletividade. Com a globalização, o poder teria passado por um processo de "desterritorialização". Agora certas dimensões do poder seriam exercidas por indivíduos, empresas e organizações que se encontram virtualmente livres das amarras do jogo político doméstico em países específicos. Haveria assim novas modalidades de interação entre o sistema interestatal e a sociedade transnacional.

Essa hipótese certamente requer algumas qualificações, mas não deixa de aportar uma contribuição importante à compreensão da configuração atual das relações de poder no cenário internacional e seus pontos de interseção com as estruturas de poder domésticas dos Estados mais poderosos. Deve-se levar em conta, antes de mais nada, que há diferenças entre as capacidades dos Estados individuais de controlar os efeitos da globalização ou funcionarem como correia de transmissão de interesses privados (ainda assim, até mesmo os Estados mais fortes não controlam totalmente as decisões que os afetam). Além disso, a sociedade transnacional gera demandas de todo tipo (por mais controles estatais, no caso dos ambientalistas, ou menos, no caso de certos setores empresariais), mas o foco da demanda continua sendo sempre o Estado ou o conjunto de Estados no sistema internacional.

A busca de sentido para os processos globais constitui um desafio formidável, inclusive sob o ângulo processual. Ao contrário do que pensam os pós-modernos, a ausência de grandes narrativas não significa que se tenha superado a luta por conferir sentido aos processos sociais. Significa somente que essa luta é mais complexa e seus resultados, menos previsíveis. Os consensos internacionais (multilaterais) passam a depender da soma de consensos nacionais sobre demandas transnacionais e consensos transnacionais sobre as mesmas demandas.[20]

Os fenômenos da globalização parecem haver contribuído para desfazer antigos paradigmas que tomavam o Estado como único ator relevante no campo internacional. A

presença de outros atores importantes, contudo, não gerou maior racionalidade nos processos internacionais, e as organizações multilaterais, encarregadas de administrar distintos regimes internacionais, tampouco se converteram em panacéia para os problemas contemporâneos. A equação ideal – mais fluxos, mais solidariedade, mais regras e mais autoridade para as instituições internacionais – não se produz automaticamente. De fato, não houve uma transferência de poder dos Estados e de indivíduos e grupos privados para as organizações multilaterais, o que em teoria poderia garantir decisões mais efetivas aplicáveis a todos.[21]

Tampouco a sociedade transnacional se encontra organizada a ponto de dar uma direção à globalização. As múltiplas dimensões dos processos internacionais ganharam complexidade. Há mais pressão direta dos movimentos sociais sobre os organismos internacionais, com razoável êxito, sobretudo em áreas como direitos humanos ou meio ambiente (mais em termos de consciência sobre os temas do que na criação de instrumentos de intervenção e correção). Não obstante, há novas demandas por cooperação, ainda precariamente atendidas, que nascem, por exemplo, de efeitos nocivos da globalização (como a necessidade de mais eficácia no combate às atividades criminosas). Por conseguinte, é razoável admitir que vivemos em uma ordem mundial com profundo déficit de governabilidade.

Nos últimos anos, houve para muitos uma reversão do fenômeno da globalização. A opção unilateral dos Estados Unidos e a nova ênfase nos temas de segurança e combate ao terrorismo, segundo alguns analistas, representariam o regresso da alta política ao centro dos acontecimentos. Certos movimentos da onda globalizadora agora marcham paralelos – e, em alguma medida, se subordinam – aos objetivos de segurança, como demonstram as tentativas de estabelecer controles inéditos sobre os fluxos financeiros internacionais (vinculados ao objetivo de combater o terrorismo, não de evitar a desestabilização econômica que sua volatilidade gera nos países mais vulneráveis). O regresso com força total da política de poder e a perda do ímpeto da globalização, que também se nota nas dificuldades de acordo no seio da OMC – foro encarado como sinônimo de aprofundamento da globalização por favorecer a liberalização comercial – fortaleceram a visão realista das relações internacionais.

O desafio é reverter o processo e fazer com que as interações (de qualquer natureza, antigas, como o comércio, ou modernas, como a da velocidade dos fluxos financeiros) sejam reguladas, não por imposições de poder, mas por outros padrões de legitimidade. Por exemplo: da mesma maneira que os fluxos financeiros podem ser controlados por interesses de segurança, também poderiam sê-lo por motivos de eqüidade (como na hipótese da Taxa Tobin). Que tendências vão prevalecer é a questão fundamental para compreender o sentido do desenvolvimento da ordem internacional contemporânea.

De fato, a grande conquista moderna do multilateralismo é a possibilidade de se estabelecer regras forjadas em processos mais democráticos. Seria a forma de construir uma ordem que, independentemente da existência de um ou vários pólos de poder, possa gerar

ações coletivas de caráter participativo com o intuito de concretizar os valores comuns dos direitos humanos, da paz e do desenvolvimento. Na prática, seria a maneira de minimizar os elementos desestabilizadores na cena mundial acima mencionados, sem que para isso se crie uma ordem excludente e autoritária, alternativa que, nos dias de hoje, seria apenas uma receita para mais instabilidade (a hipótese dos realistas norte-americanos mais radicais, de reedição de uma espécie de novo Império Romano em pleno século XXI, pode levar a decisões de efeitos sistêmicos que enfraquecem o multilateralismo, mas certamente não é aceitável para a maioria dos Estados e das organizações não-governamentais).[22]

O objetivo de criar espaços de governabilidade democrática por meio do multilateralismo, longe de ser uma utopia irrealizável, tem sido alcançado, de modo parcial e errático, por meio de uma articulação de geometria variável no interior de organismos internacionais. O êxito da ONU em Timor Leste, por exemplo, em muito se deveu às pressões dos países de língua portuguesa. A atuação desses países e de outros com interesse imediato na região foi fundamental para que o apoio das Nações Unidas para a transição rumo à independência e para a reconstrução daquele país fosse firme e decisivo, apesar da preocupação de algumas potências que insistiam em abreviar ou reduzir prematuramente a presença de capacetes azuis e funcionários internacionais por razões estritamente monetárias.

3. A busca da governabilidade

Se aceitamos que as instituições multilaterais são uma força (quase sempre ou potencialmente) positiva, que as visões estritas do realismo devem ser superadas, o conceito de governabilidade democrática oferecerá um caminho útil para ajudar a repensar os modos de definir a ordem internacional?

A pergunta essencial, que se repõe a cada instância de um encontro multilateral, é a seguinte: como viver e atuar juntos? As tentativas de responder a essa pergunta encheram muitas páginas de livros de sociologia e política no que tange às sociedades nacionais. No campo internacional, a hipótese da anarquia e a incorporação do modelo de escolha racional ao estudo do comportamento dos Estados ainda têm a hegemonia intelectual e condicionam fortemente os modos de pensar dos que decidem nos países mais poderosos. As relações internacionais incorporaram muito facilmente a hipótese do *homo economicus* e trataram os Estados com unidades racionais para facilitar a antecipação de cursos de ação prováveis determinados por cálculos estratégicos.[23] Dessa forma, a resposta ao como viver e atuar juntos tende a ser uma desqualificação da própria pergunta, uma vez que se pressupõe uma natureza anárquica do sistema que condiciona a resposta e limita as alternativas.

Acreditamos que a pergunta é válida também para o cenário internacional. Ao introduzir o tema da governabilidade, evita-se encarar a ordem internacional como resultado de puros cálculos estratégicos das principais potências. A idéia é aceitar o fato de que a ordem internacional consiste em uma realidade muito mais complexa de interações

econômicas, políticas, sociais e até simbólicas. Se a governabilidade envolve valores (paz e eqüidade), supõe naturalmente passos para obtê-los. Daí ser essencial lidar com o conceito processual de governabilidade e a questão da eficácia das instituições na resolução de conflitos e a representação de interesses opostos. É nesse contexto que se desenha a hipótese de criação de espécies de *agoras* internacionais para a ação coletiva, abrindo a possibilidade de submeter em alguma medida a rede caótica de interações de relações de poder vigentes na (des)ordem mundial a processos de tomada de decisões mais participativos. As *agoras* existem, ao menos virtualmente, nas múltiplas expressões das instituições multilaterais.[24] Como dar-lhes vida plena é a questão.

A visão realista clássica dirá que isso é impossível e contraproducente, já que os Estados só têm uma preocupação: a acumulação de poder e o objetivo de sobreviver em ambiente hostil. Não há dúvida de que o aparato estatal e o poder militar e econômico que lhe dão sustentação são fundamentais para entender a dinâmica das relações internacionais. No entanto, esses elementos são insuficientes. A opção norte-americana pelas chamadas guerras preventivas não é resultado automático do poder militar colossal dos Estados Unidos, ainda que esse poder seja parte das condições de possibilidade da adoção de tal estratégia. Para evitar os equívocos, é necessário olhar também outras coisas: como por exemplo a fração do partido republicano que hoje dá as cartas em política de segurança. Isso significa que a correlação de forças internas, a oscilação da opinião pública e as eleições são fatores igualmente importantes para compreender as opções de política exterior de um Estado.

Conforme nota Peter Gowan, os postulados abstratos do realismo – como o de que os Estados se preocupam, antes de mais nada, com a "segurança nacional" e por isso praticam a "política de poder" – explicam muito pouco as decisões efetivamente tomadas e os cursos de ação perseguidos. De acordo com o autor, o termo "segurança nacional" pode significar apenas a necessidade de defender um tipo específico de ordem sócio-econômica, ou seja, a concepção de segurança nacional que prevalece sempre possui uma "substância social".[25]

O conceito de governabilidade democrática não significa rechaçar o papel do poder militar, nem rejeitar *in totum* as análises, algumas das quais com lúcidos argumentos, realistas do cenário internacional. O que queremos sublinhar é que a visão realista é um modo de encarar a situação internacional e de dar sentido ao mundo, o que significa que não se confunde com a realidade em seus múltiplos aspectos. O risco que vivemos hoje é de adotar uma profecia que se auto-cumprirá. Se todos crêem que o mundo se rege somente pelas relações de poder, as formas alternativas e mais democráticas de lograr a ordem internacional certamente ficarão à margem. Se, em contraste, os países e os setores menos favorecidos pela desordem atual compreenderem que a história não segue um rumo pré-determinado, que os Estados não têm um caráter imutável, que as relações internacionais e os processos políticos e econômicos são históricos, ou seja, não são expressão de uma suposta natureza imanente e ontológica da ordem contemporânea, será possível introduzir mudanças na realidade.

O realismo é um tipo particular de mito político no sentido atribuído por Raoul Girardet: "El mito político es claramente fabulación, deformación o interpretación objetivamente recusable de lo real. Pero, relato legendario, también es cierto que cumple una función explicativa, al proponer cierto número de claves para la comprensión del presente y constituir una grilla a través de la cual aparenta ordenarse el caos desconcertante de los hechos y los sucesos."[26]

Se aceitamos o mito realista – e o mesmo vale para a visão pós-moderna –, a atual ordem internacional será vista como uma estrutura imutável, enquanto seu caráter histórico e cambiante permanecerá oculto pelo efeito de fabulação próprio dos mitos políticos. Para que a desordem, onde os mais fortes e mais "aptos" levam vantagem em detrimento da maioria, dê lugar à governabilidade democrática por meio das organizações multilaterais, necessitamos calçar as reformas das instituições na luta pela afirmação de uma visão de solidariedade na ordem internacional.

A nosso juízo, a noção de governabilidade democrática pode ser um ponto de partida importante para combater a profecia auto-cumprida acima mencionada. Para tanto, as instituições multilaterais devem ser mais democráticas em lugar de permanecer passivamente reféns do processo de globalização ou dos interesses dos Estados mais poderosos.[27] O conceito de governabilidade, desde que despido da carga ideológica que o assimila a um conjunto de receitas que todos devem aplicar nos campos político e econômico, abre espaço à interferência dos critérios éticos nos processos de decisão.

Há certamente dificuldades a superar para a utilização do conceito nas relações internacionais. Vejamos a primeira definição de governabilidade que a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) recorda em um documento recente: um Estado é governável quando cumpre requisitos mínimos, tais como o controle efetivo do território, o monopólio da força e a formulação e implementação de políticas públicas.[28] Se há uma guerra civil e se dissolve o monopólio do uso da força ou se um governo não tem condições de levar à justiça ninguém que cometa crimes, certamente teríamos um claro sinal de falência da máquina estatal. Se o Estado não tem capacidade de obter, por impostos, o mínimo necessário para pagar seus funcionários, temos igualmente uma crise de governabilidade. Nesse contexto, crises de governabilidade podem ter alcance e durabilidade variada, mas a referência central para a solução é a coesão do Estado-nação.

No entanto, seria legítimo perguntar: se há duas guerras, uma na Ásia e outra na África, há crise de governabilidade no sistema internacional? Se piora o problema da desigualdade e se o sistema financeiro internacional não gera recursos para financiar o desenvolvimento, mas agrava as crises que afetam os países mais pobres, há uma crise de governabilidade na ordem internacional? Suponhamos que esses sejam exemplos de crise de governabilidade. Nesse caso, de quem é a responsabilidade? A comunidade internacional comporta-se de modo variado em função da natureza das crises que enfrenta e, de novo, o possível gerador do "sentimento de comunidade" continua sendo o multilateralismo, especialmente o que incorpora, como a ONU, o sentido de universalidade.

Essas perguntas não são fortuitas e demonstram que é extremamente complexo projetar o conceito de governabilidade para a ordem mundial. O conceito, contudo, possui uma "vantagem analítica comparativa" uma vez que abre espaço para a introdução de uma perspectiva integradora ampla e de elementos de avaliação ética. A tendência, hoje, é aceitar que, como não há governo mundial e o multilateralismo se enfraquece, a responsabilidade pela ordem se fragmenta e, no limite, caberia a cada Estado encontrar a solução para seus problemas. No nível nacional, a crise de governabilidade gera naturalmente uma necessidade de mobilização porque afeta, de maneira profunda, a vida dos habitantes de um Estado. O responsável é mais visível e facilmente identificável. O governo é alvo das reivindicações e das demandas de mudança social e política. Em contraste, a noção de crise global de governabilidade não é tão óbvia, e os supostos para superá-la, menos evidentes.

A crise global pode ser evidente em casos extremos, como nos momentos de guerra mundial. Mas, hoje, se a medida da crise é a capacidade de mobilização para superá-la, a pergunta se o terrorismo gera um problema global de governabilidade admitirá certamente respostas muito variadas.[29] Ou, em outro marco: o atraso no alcance das Metas do Milênio seria um fator de crise?[30]

As várias instituições internacionais que existem representam teoricamente modelos para soluções dos problemas de governabilidade, seja no plano político, seja no econômico. A brecha entre a promessa e a realidade, contudo, é enorme e se traduz em desilusão, em desprestígio do multilateralismo. Para o plano internacional, quiçá a segunda definição de governabilidade – contida no já mencionado documento da FLACSO – seja a mais apropriada para nosso propósito de lançar luz sobre a ordem internacional a partir de conceitos desenvolvidos para a análise do plano interno. De acordo com essa definição, a governabilidade seria um "conjunto de mecanismos, procesos y relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias".[31]

Pode-se substituir "ciudadanos y grupos" do conceito da FLACSO por "Estados e sociedades" (aí incluída a sociedade transnacional), e aceitar que a idéia de governabilidade é transponível para o plano internacional? Se olhamos menos a dimensão de coerção e mais os fatores de agregação de interesses, que se produzem no cotidiano das negociações internacionais, a governabilidade suporia, pelo menos, dois elementos:

a) um mínimo de consenso sobre o que sejam as demandas e as maneiras de atendê-las;
b) um conjunto de instituições que tenham certa estabilidade e que sejam capazes de ler as demandas e resolver os conflitos entre demandas contraditórias (com coerção, se for o caso).

Esses elementos podem ser encontrados na ordem internacional sempre de maneira mais difusa que no espaço nacional. A questão é verificar, em cada conjuntura histórica, que força têm, de que maneira podem servir às demandas de paz e eqüidade (ordem e justiça, para aproveitar o título de uma recente coletânea de ensaios, organizada por Andrew Hurrell, Rosemary Foot e Lewis Gaddis).[32] Para que o conceito de governabilidade não seja apenas

wishful thinking, como dizem os ingleses, é importante avaliar as condicionantes objetivas tanto para a existência de um consenso mínimo sobre as demandas e as formas de atendê-las como para a criação de instituições mais efetivas, democráticas e participativas.

4. A importância das instituições multilaterais

As organizações multilaterais são o lugar de formulação de consensos que se corporificam em regimes internacionais em campos como paz e segurança, desarmamento, direitos humanos, meio ambiente, espaço exterior, entre outros. O conjunto de práticas, normas e processos sofrem a influência dos fenômenos da globalização, os quais deveriam levar a que as organizações multilaterais fortalecessem seu papel e sua capacidade de criar e manter a ordem. Isso não aconteceu. Ou, mais precisamente, há esforços reais nessa direção, mas limitados por vários fatores.

O que a realidade dos últimos anos nos ensina a esse respeito? Não devemos descartar a possibilidade de um cenário otimista, em que se aproximem as demandas por regras e por eqüidade na produção de normas. No entanto, em um cenário pessimista, o sistema poderia assumir a direção da desordem. Isso se manifestaria quando, por paralisia do processo decisório ou por decisões não modeladas por valores positivos, o déficit de governabilidade impeça que se imprima um sentido democrático aos processos de globalização e à produção de normas e práticas que regem o sistema interestatal e as relações transnacionais. Ordem e desordem têm implicações para o jogo internacional. A falta de um rumo dado pelo multilateralismo não leva ao desaparecimento de ganhadores e perdedores nos distintos tabuleiros de xadrez das relações internacionais, representando, ao fim e ao cabo, simplesmente um ambiente livre de restrições para que os atores, sejam estatais ou não-governamentais, tentem impor seus interesses particulares em franco detrimento dos objetivos consagrados nos instrumentos jurídicos de caráter universal, como a Carta da ONU.

Para que fique mais claro, vamos examinar de maneira muito seletiva e em traços gerais o que se passa na ordem internacional contemporânea com respeito às condições do consenso e, portanto, a qualidade da oferta das instituições multilaterais para criar condições de governabilidade.

4.1. Em primeiro lugar, quais são as medidas de consenso no plano internacional, que força têm:

4.1.1. À primeira vista, verificamos que, nos últimos anos, com o fim do conflito ideológico, torna-se mais nítida a consciência de que existem problemas comuns (meio ambiente, direitos humanos, controle das armas de destruição em massa, etc.) e, no plano dos discursos, abre-se espaço para a articulação de valores comuns (é interessante comparar os discursos do

debate geral da ONU antes e depois da Guerra Fria para comprovar que, no geral, hoje, as idéias centrais do que seria a legitimidade internacional são amplamente compartilhadas). Se há um "sentimento" de problemas comuns, é natural que haja um aumento da demanda por governabilidade. A idéia de solidariedade global é parte do discurso dos Estados mas também é impulsionada fortemente por atores sociais transnacionais (a agenda contemporânea das Nações Unidas é em boa medida condicionada pelas ONGs). Como resultado, criou-se um estoque de boas intenções, que foi articulado pelas conferências globais das Nações Unidas nos anos 90 e que culminou com a Declaração do Milênio. Assim, podemos afirmar que uma das mudanças fundamentais nas últimas décadas no sistema internacional é a consolidação de padrões de legitimidade internacional, que são acompanhados de promessas de ação conjunta e da perspectiva de um multilateralismo forte.

4.1.2. Não obstante, se olhamos mais de perto o fenômeno da "nova solidariedade", as conclusões são menos otimistas. Na realidade, os padrões gerais de legitimidade têm baixa operacionalização. Umas das explicações deriva do fato de que o consenso é débil em várias dimensões da nova agenda. O exemplo dos direitos humanos é significativo. Até hoje, discutem-se os limites de sua universalidade, apesar da afirmação no documento final da Conferência de Viena (1993) de que todos os direitos humanos são universais, interdependentes e se reforçam mutuamente. Ademais, em situações extremas de violação sistemática de direitos humanos, a intervenção humanitária é pouco aceita, já que o perigo de uso político do tema para avançar interesses políticos mesquinhos impede uma análise isenta da problemática. Em matéria de meio ambiente, até hoje o protocolo de Quito não alcançou plena implementação devido à miopia de alguns países. Na área do desarmamento, as conclusões da conferência sobre tráfico ilícito de armas pequenas são fracas e a Conferência do Desarmamento em Genebra está paralisada há anos.

4.1.3. Um fenômeno paralelo (e que, em parte, explica o anterior) é a fragmentação das demandas, dos modos de articulação de interesses. A dificuldade de consensos sólidos derivaria da forma diferenciada pela qual a globalização afeta os Estados e sociedades. Não somente em termos "reais" (mais intercâmbio tem significado mais diferenciação, se olhamos a questão da distribuição de renda mundialmente), mas também em termos simbólicos (a difusão de ideais globais é mais ou menos compatível com perspectivas culturais nacionais). Por essa razão, é difícil lograr a harmonização dos processos de operacionalização dos padrões gerais de legitimidade.

Tomemos os países em desenvolvimento, que historicamente são os que impulsionaram as agendas de transformação da ordem internacional: há diferenças em matéria de direitos entre os mais orientados por valores ocidentais e os demais, gerando diferenças com relação aos mecanismos de proteção dos direitos humanos, especialmente no que diz respeito às possibilidades de supervisão internacional; no tema do meio ambiente, há diferenças entre os que têm florestas e os que têm desertos; em matéria econômica, entre os mais abertos para os mercados e os menos abertos. O mesmo processo de fragmentação se dá com os países desenvolvidos, como vimos, recentemente, na disputa entre europeus e norte-americanos na questão da intervenção no Iraque ou, de maneira mais permanente, na Rodada de Doha da OMC. É evidente que não há somente diferenças e disputas nesses temas, mas é importante ressaltá-las para pôr em relevo elementos de dificuldades para a concretização da governabilidade no nível internacional.[33]

4.1.4. Outro aspecto que contribui para que a governabilidade seja a um só tempo mais requerida e mais difícil de alcançar é o fato de que alguns dos temas-chave de nossos dias, como a luta contra o terrorismo, drogas, e mesmo certas normativas comerciais (propriedade intelectual, por exemplo) determinam modalidades de cooperação que requerem transformação dos modos como as sociedades se organizam internamente. O avanço das normas-padrão é mais fácil na esfera econômica (OMC, por exemplo), apesar das resistências, do que em outras esferas. Nem sempre a imposição de normas-padrão responde ao objetivo de corrigir desequilíbrios de poder. Ao contrário, podem ter o efeito de aprofundar a desigualdade e a distância que separa os plenamente inseridos na economia mundial dos excluídos dos benefícios da globalização. O caso da propriedade intelectual é característico da tendência, já que o esforço dos desenvolvidos (especialmente os Estados Unidos) é ampliar a proteção para os que criam produtos novos e a consequência em algumas áreas, como farmacêutica, é tornar ainda mais difícil o acesso a medicamentos modernos pelos países em desenvolvimento. Por isso, a busca de consensos mínimos em torno de normas-padrão abre um espaço de discussão sobre o conteúdo de tais normas. De qualquer forma, apesar da dificuldade em situações de fragmentação de interesses, a busca de consenso costuma ser a única via para alcançar uma governabilidade que se defina por regras de equidade e justiça. A alternativa é a aceitação passiva de normas que, mais ou menos abertamente, cristalizam posições de poder (econômico, social, político e simbólico).

4.1.5. Um consenso político sobre governabilidade pode ter mais de uma dimensão temporal. Deve necessariamente servir às demandas do presente, mas será mais forte se os que participam no consenso compartilham também uma visão de futuro. Entre os fatos notáveis da situação internacional contemporânea está a ausência de sentido utópico. Não existem (talvez felizmente) ideologias mobilizadoras que prevaleciam no tempo da Guerra Fria e que prometiam, se ganhassem, paz e justiça. Hoje, as questões que geram utopias, especialmente a desigualdade, ainda não se tornaram instrumentos eficazes de transformação da realidade. Os protestos anti-globalização parecem expressar de modo aleatório o sentimento de frustração com a crescente pobreza e desigualdade no mundo, mas os movimentos de contestação ainda não têm uma coerência interna que lhes permita articular alternativas à ordem vigente. Esses movimentos não devem ser menosprezados em função de seu caráter fragmentário e até certo ponto contraditório. Eles são sinal claro de que algo não vai bem e, nesse sentido, podem ser importante estímulo para a reconstrução de utopias mobilizadoras que, a diferença das ideologias do passado, favoreçam a criação da governabilidade com a preservação do pluralismo.

4.1.6. Os consensos se fortalecem com realizações. Assim, um fator que não serve ao consenso é o fato de que, nos últimos anos, houve uma verdadeira inversão das expectativas. Há menos sinais de solidariedade e mais de conflito, como revela o aumento dos gastos militares ou a diminuição da ajuda oficial ao desenvolvimento. A dimensão catastrófica dos números sobre mortes por doenças, desnutrição e homicídios fica mais evidente quando os comparamos com as promessas e os grandes objetivos e metas acordados em conferências mundiais, incorporados nas resoluções de organismos como as Nações Unidas, e refletidos em discursos de líderes de países desenvolvidos e em desenvolvimento. A frustração é inimiga dos consensos internacionais porque semeia a desconfiança entre os atores relevantes que poderiam se comprometer mais fortemente com a governabilidade.

4.1.7. Um mundo unipolar não favorece o multilateralismo, que supõe, como condição política, um determinado equilíbrio que gere cooperação. Ainda que a multipolaridade não seja sinônimo de governabilidade, uma vez que pode expressar uma ordem que beneficia apenas as principais potências, não resta dúvida de que a existência de uma única superpotência disposta a tomar decisões unilaterais no campo internacional constitui um obstáculo de grande envergadura à construção da ordem democrática. É também verdade que os Estados Unidos não são, hoje, promotores, como foram no

passado, de cooperação internacional e defensores das instituições multilaterais. Não obstante, não se deve confundir a unipolaridade como razão exclusiva da debilidade do multilateralismo. Mais importante que os recursos de poder econômico e militar dos Estados Unidos é a visão predominante na elite dirigente estadunidense sobre seu papel no mundo. Seria equivocado tomar a distribuição de recursos de poder ou sua concentração nas mãos da principal potência como único fator explicativo para a dificuldade de alcançar consensos por meio de instituições multilaterais. Foram os Estados Unidos, em momento de verdadeira supremacia, que defenderam a criação das Nações Unidas. Hoje, os Estados Unidos possuem uma visão muito particular da ordem internacional desejável. A utilização "a la carte" das instâncias multilaterais (sim, no campo comercial, não, nos campos ambiental ou desarmamento) leva a um enfraquecimento geral do multilateralismo, em função dos efeitos sistêmicos que pode ter a conduta do país que tem as vantagens de poder dos Estados Unidos. Este processo não é irreversível e pode mudar tanto por pressões da realidade internacional (aceitação pelos Estados Unidos de ingerência do Conselho de Segurança no Iraque) quanto por transformações políticas internas (veja-se a diferença, nada desprezível, entre as presidências Clinton e Bush em matéria multilateral).

4.2. Vejamos agora a dimensão institucional:

4.2.1. Com o fim da Guerra Fria e os aumentos de fluxos e intercâmbios que caracterizam a globalização, não houve mudanças institucionais importantes, salvo na esfera econômica (GATT-OMC). As demandas de reforma das Nações Unidas, tanto do Conselho de Segurança como de outros órgãos, estão paralisadas, o que gera cada vez mais frustração.[34] As reformas não são, em si mesmas, solução ou panacéia, não significam que criarão automaticamente as novas condições de consenso. Mas podem significar a possibilidade de que o sistema internacional funcione melhor e, se houver uma discussão franca sobre seu alcance, serão um sinal de "interesse" pelas formas mais democráticas de ação internacional. Há, portanto, uma vasta agenda incompleta de reformas das instituições multilaterais para que elas possam contribuir para a governabilidade, com o objetivo de evitar a imposição de interesses de um ou de poucos países (associados ou não a atores privados), garantindo maiores chances de gerar melhora dos níveis de vida da maioria da população mundial. Essas reformas não são fáceis porque a mitologia realista ainda tem força para

imprimir sua própria agenda à ordem internacional e impedir mudanças significativas nas estruturas de poder por meio das organizações multilaterais.

4.2.2. Na realidade, continuamos a viver em um mundo em que as regras "realistas" prevalecem. A passagem da solidariedade geral e difusa à consciência universal se dá por intermédio de instituições que são essencialmente definidas pelas condutas estatais e sujeitas, portanto, à influência do jogo de poder. O conceito de deformidade, de Andrew Hurrell, demonstra como a "solidariedade", quando busca os caminhos de operacionalização, encontra regras de jogo que são essencialmente "egoístas": as diferenças das capacidades dos Estados em participar do jogo (que se ampliam pela tecnificação do processo internacional) é a primeira deformação; outra seria a que deriva do fato de que as instituições têm capacidade limitada para restringir as políticas unilaterais dos poderosos.

* * *

Apesar das dificuldades da conjuntura, as instituições multilaterais ainda representam o melhor "modelo de ordem" e dispõem de um razoável estoque de idéias que se contraporiam tanto ao pessimismo realista quanto ao "pós-moderno". Optamos por não nos determos, neste ensaio, nos sinais positivos que também podem ser encontrados no cenário internacional. O avanço da proteção dos direitos humanos e da democracia na América Latina é um fato significativo. Se não temos ideologias globais, a expansão das boas práticas (*best practices*), impulsionadas pelas Nações Unidas, como o caso do micro crédito ou de formas inovadoras de prevenir e tratar a AIDS, não deixa de constituir um caminho para aliviar as situações mais dramáticas do mundo em desenvolvimento. As formas de ajuda humanitária são, mais do que nunca, universais. Os êxitos das Nações Unidas em Timor Leste e em outras partes do mundo são muitas vezes esquecidos devido à maior publicidade na imprensa dos fracassos, como em Ruanda e em Srebrenica ou em conflitos mais antigos. A expansão de instituições regionais, por sua vez, abre novas possibilidades de cooperação e harmonização em área em que as instituições universais têm dificuldade em avançar. Isso vale tanto para a dimensão de segurança (ECOWAS nos conflitos africanos ou Mersosul e a defesa da democracia) quanto para as questões econômicas.

Segundo Giddens, estamos condenados a viver com a globalização. Isso é certo, mas devemos perguntar: que globalização? A globalização pode ser a caracterizada por uma pseudo-governabilidade (governabilidade deformada) ou pela construção e renovação de instituições multilaterais com vistas a criar uma ordem mais estável, justa e participativa para todos por meio da governabilidade democrática.

A impotência que experimentamos não é um sinal de deficiências individuais, mas reflete a incapacidade de nossas instituições. Precisamos reconstruir as que temos, ou criar novas. Pois a globalização não é um acidente em nossas vidas hoje. É uma mudança de nossas próprias circunstâncias de vida. É o modo como vivemos agora.[35]

O ponto chave para obter a governabilidade são as instituições universais. Como transformá-las para que respondam às necessidades globais? O melhor caminho talvez seja o dos incrementos sucessivos e dos focos claros. Um exemplo notável, caso se concretize, seria a criação do fundo global para erradicar a fome lançado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. É preciso descobrir nichos em que progressos são possíveis e viáveis para que se logre aumentar, com a crescente confiança nos processos participativos multilaterais, o grau de governabilidade democrática do sistema internacional.

Também será necessário, obviamente, superar o fosso entre as promessas e a realidade, entre os objetivos altissonantes e as respostas muitas vezes pífias dos que mais podem e devem ajudar a concretizá-los. Por isso, a aliança que se impõe para a realização de tais objetivos baseados na solidariedade internacional não é uma aliança apenas entre os Estados mais comprometidos com o multilateralismo. A aliança, para ser efetiva, deve envolver um arco de forças que inclua ONGs e a sociedade civil em uma verdadeira cruzada "transnacional" pela governabilidade democrática. Dito assim, parece que estamos falando de algo abstrato, mas basta dar um exemplo para dissipar a desconfiança: a política brasileira de tratamento da AIDS, por exemplo, conseguiu angariar o respeito da sociedade civil nos países mais poderosos, o que tem sido fundamental para que nossa visão a respeito do equilíbrio entre saúde pública e proteção da propriedade intelectual possa se manter de pé apesar das pressões de grande laboratórios internacionais.

É claro que a multiplicação das boas práticas e a criação de espaços em que se possa avançar com decisões multilaterais de alcance global para combater mazelas econômicas e sociais deve ser parte de um projeto mais amplo, de modo a utilizar esses exemplos como um capital político e simbólico para exigir reformas dos órgãos principais da ONU (sobretudo, mas não exclusivamente, o Conselho de Segurança e o Conselho Econômico e Social) e outros organismos multilaterais. Para utilizar uma analogia com as reflexões de Gramsci sobre a revolução: trata-se de passar da guerra de movimento, voltada para a tomada de um centro de poder (o modelo é o Palácio de Inverno), para a guerra de posições, mais adequada ao países com estrutura de poder diferenciada e dotados de uma sociedade civil organizada. Dito de outro modo, ainda que o objetivo final seja garantir uma governabilidade democrática em todos os múltiplos centros de decisão internacional, com o necessário fortalecimento das organizações multilaterais e do direito internacional, a "guerra de posições", utilizada aqui metaforicamente, é a melhor estratégia para ir edificando paulatinamente essa ordem mais justa e igualitária.

As demandas são imensas se pensamos nos problemas do mundo contemporâneo. As possibilidades de soluções globais, como buscamos demonstrar, são limitadas e não

poderão ser alcançadas de um só golpe ou no curto prazo. Assim, é necessário conquistar a governabilidade de maneira cumulativa. Pode ser (e é) um exercício que exige muita paciência e um trabalho meticuloso, buscando ocupar espaços e criar alternativas concretas à desordem atual que tende a favorecer os mais ricos e poderosos. Este poderá ser amiúde um exercício frustrante. Mas haverá outro possível para garantir a governabilidade democrática e um mundo mais equilibrado e justo para a maioria excluída dos benefícios econômicos, políticos e simbólicos produzidos pela humanidade?

Notas

1 Ver o livro de SCHLESINGER, Stephen C. **Act of Creation**: the Founding of the United Nations. Boulder: Westview Press, 2003, em que mostra, ao analisar a criação da ONU, o equilíbrio entre os interesses políticos e as propostas de uma ordem nova.

2 Para uma análise da nova doutrina de segurança dos Estados Unidos e suas conseqüências para o multilateralismo, ver: AMORIM, Celso. Multilateralismo acessório. **Política externa**, São Paulo, v. 11, n. 3, dez./jan./fev., 2002/2003, p. 55-61.

3 As explicações para os êxitos e fracassos não podem ser generalizadas. As razões do fracasso em Ruanda ou na Somália são diferentes das que explicam a dificuldade do Conselho de Segurança em terminar com o conflito angolano. O que pode constituir, de modo muito geral, um fio de explicação é a fragmentação estratégica do pós-Guerra Fria e o fato de que conflitos distantes dos centros de poder eram simplesmente "abandonados" ou implicavam mínimo empenho dos que poderiam, em tese, contribuir para a sua solução.

4 Ver RUGGIE, John G. The Anatomy of an Institution. In: RUGGIE, John G (Ed.). **Multilateralism Matters**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1993.

5 Em alguns casos, foram as próprias instituições internacionais que teriam contribuído para o agravamento de condições econômicas, como mostrado na análise de Stiglitz sobre algumas ações do FMI. STIGLITZ, Joseph. **El malestar en la globalización**. Buenos Aires: Taurus, 2002.

6 Lembremos que o realismo foi concebido para a análise de relações de poder entre Estados. Daí ter dificuldades de lidar com o tema do terrorismo, cujo "poder" é por definição invisível, surpreendente e pode se diluir em grupos que passam ao largo de comando estatal.

7 Seria interessante analisar a invasão do Iraque dessa perspectiva. Tratava-se de um desafio "antigo" que poderia ser resolvido como uma questão exclusivamente militar ou um processo mais complexo, de reconstrução nacional, que exigiria ir além da "vitória das armas", por meio de mecanismo que só o multilateralismo pode articular?

8 Como o realismo admite muitas variantes, é interessante examinar a versão realista da defesa do multilateralismo, realizada de maneira muito sofisticada por IKENBERRY, G. J. Multilateralism and U.S. Grand Strategy. In: PATRICK, Stewart; FORMAN, Shepard. **Multilateralism and U. S. Foreign Policy**. Boulder: Lynne Rienner, 2002. A tese é a de que vale a pena para os Estados Unidos cederem poder às instituições já que ganhariam na própria capacidade de gerar legitimidade para as suas ações, além de torná-las mais eficazes e previsíveis em vários campos.

[9] São muitas as formas de criticar o realismo clássico, a partir da própria noção central da escola de que os Estados necessariamente vivem uma constante luta pelo poder. Uma outra vertente crítica aponta para o fato de que os Estados não mais monopolizam o processo internacional, necessariamente mais complexo do que imaginavam os clássicos.

[10] Não é nossa intenção fazer um inventário exaustivo de teoria das relações internacionais. Há muitas outras vertentes além do realismo clássico e seus herdeiros, de um lado, e pós-modernos de diferentes orientações, de outro. Ao ressaltar essas duas vertentes, buscamos pôr em evidência não os postulados teóricos que as integram, mas sobretudo seu poder de cristalizar predisposições e estruturas cognitivas que, traduzidas em práticas políticas e diplomáticas, enfraquecem o papel das instituições multilaterais.

[11] Não devemos aceitar a ilusão de que o multilateralismo seja sempre "bom". Depende da qualidade do processo decisório. Seus "ideais" são positivos. O problema é como realizá-los.

[12] HOFFMANN, Stanley. L'ordre international. In: GRAWITS, Madeleine y LECA, Jean. **Traité de Science Politique**, v. 1. Paris: Presses Universitaires de France, 1985, p. 665-698. *passim*.

[13] Essa é uma diferenciação de valor analítico, uma vez que, por exemplo, as empresas multinacionais podem tomar decisões de investimento sem considerar os interesses dos Estados onde estão situadas suas matrizes, mas pedem a esses mesmos Estados que defendam regras internacionais que garantam a segurança de seus investimentos ou solicitam proteção caso considerem ter sofrido dano provocado por ação dos governos dos países onde se encontram suas filiais.

[14] Deve-se notar que a sociedade transnacional pode fomentar a criação de regras, como no caso do tratado para banir as minas anti-pessoais. Além disso, essa sociedade pode produzir diretamente, em certos casos, regras que afetam atividades específicas, como no caso das agências de *rating*, que definem o risco de se investir em determinado país ou no caso da definição de critérios para avaliar a qualidade das empresas (IS0). A existência de grupos transnacionais também afeta a própria natureza dos Estados. É emblemático o exemplo do caso Pinochet. O que era o estado espanhol nesse episódio? Um poder judicial projetado transnacionalmente com a ajuda de associações políticas e de vítimas transnacionais ou o poder executivo de Aznar? O "interesse nacional", uma das chaves da teoria realista, se definia não mais por uma hipótetica racionalidade do Estado, mas por um jogo complexo de forças nacionais e transnacionais. (Devemos esse comentário a Alexandra Brahona)

[15] BAUMAN, Zygmunt. Social Uses of Law and Order. In: GARLAND, David; SPARKS, Richard (ed.). **Criminology and Social Theory**. New York: Oxford University Press, 2000, p. 24.

[16] O "estímulo" à globalização pode ser claro e explícito quando se trata, por exemplo, de formas de abertura comercial, processo no qual os Estados Unidos foram atores-chave especialmente na Rodada Uruguai. Mesmo "aberturistas" são protecionistas em agricultura e mantêm espaço de liberdade política em leis, como a seção 301 do Ato sobre Tarifas e Comércio dos Estados Unidos, que autoriza o governo norte-americano a aplicar sanções comerciais contra países que tomem medidas comerciais consideradas contrárias aos seus interesses. Menos claro é o estímulo em processos em que o controle e a norma são difusos ou inexistentes, como no caso dos fluxos financeiros e das comunicações via *internet*.

[17] É interessante, para ficar nos autores recentes, contrastar o livro de Jagdish Bhagwati, **In Defense of Globalization** (Oxford US Trade, 2004), e o de Stiglitz (**El malestar en la globalización**, *op. cit.*). Colocam-se em pólos opostos do debate, mas, e esta é marca contemporânea do debate, o que critica

a globalização não deixa de reconhecer seus "méritos" e quem a defende percebe seus defeitos. No plano acadêmico, ao menos, o debate encontrou linhas de racionalidade e é curioso que, mesmo partindo de posições opostas, Bagwati e Stiglitz coincidem freqüentemente sobre os defeitos (como ao criticar a abertura irrestrita de mercados financeiros por países em desenvolvimento).

[18] Outro tema, que deixamos propositalmente de lado, é o das origens da globalização e de suas etapas. Aceitemos que um sinal novo é a aceleração dos processos de informação e de renovação tecnológica. Outro ponto não discutido é o do "alcance efetivo", já que há áreas, especialmente em países de menor desenvolvimento, em que os efeitos seletivos ocorrem. Exemplo: no Mali, a penetração da *internet* é limitada, mas as decisões norte-americanas sobre subsídios aos plantadores de algodão significa imediatamente perda de riqueza para os agricultores daquele país africano.

[19] BAUMAN, Zygmunt. **Globalización: las consecuencias humanas**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999. *Passim*.

[20] As demandas transnacionais podem ser contraditórias. Exemplo extremo foi o choque entre as ONGs que defendem uma regulação para o comércio de armas e a *National Rifle Association* durante a conferência sobre tráfico ilícito de armas pequenas, que ocorreu em Nova Iorque, em 2002.

[21] A União Européia é um caso limite e, em várias dimensões, bem-sucedido no que diz respeito ao processo de transferir soberanias para garantir a atuação mais uniforme e mais efetiva em alguns aspectos da agenda internacional.

[22] Há os que chegam a decretar a morte da tentativa de sujeitar o uso da força no campo internacional às regras universais do direito internacional, já que esse objetivo seria uma espécie de "castelo no ar", construído por idealistas que ignoram a realidade de poder atual. Ver, por exemplo: GLENNON, Michael. Why the Security Council Failed, **Foreign Affairs**, v. 82, n. 3, p. 16-35, May/Jun. 2003.

[23] Há tentativas de romper com essas amarras, como por exemplo entre os chamados "construtivistas". Essas perspectivas mais sofisticadas, ainda que alcancem respeitabilidade do mundo acadêmico, não têm conseguido desbancar os postulados realistas e as análises de escolha racional de seu lugar privilegiado como suporte de visões de mundo e representações hegemônicos. Para uma perspectiva que foge à simplificação tradicional, ver, entre outros WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

[24] Lembremos que a história do pensamento utópico em relações internacionais (do Abbé de St Pierre a Habermas) se confunde com a proposta de instituições que regulem, em modelos diversos, o comportamento dos Estados.

[25] GOWAN, Peter. A Calculus of Power, **New Left Review**, n. 16, p. 47-67, Jul./Aug, 2002, p. 53.

[26] GIRARDET, Raoul. **Mitos y mitologías políticas**. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1999, p. 14.

[27] No caso das instituições multilaterais de crédito, vale citar a observação de um nada revolucionário Brzezinski: "El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial se consideran representantes de los intereses 'globales' y de circunscripción global. En realidad, empero, son instituciones fuertemente dominadas por los Estados Unidos". BRZEZINSKI, Zbigniew. **El gran tablero: la supremacía estadounidense y sus imperativos**. Barcelona: Paidós, 1998, p. 33.

[28] FLACSO, **Amenazas a la Gobernabilidad en América Latina**, Informe preparado para el Foro de la Sociedad Civil, XXXXIII Asamblea General de la OEA, Santiago, 2003, p. 13 e ss.

[29] Nos dias seguintes ao 11 de setembro de 2001, foi possível aprovar na ONU resoluções da Assembléia Geral e no Conselho de Segurança sobre terrorismo, mas foi impossível avançar substantivamente na discussão de uma convenção internacional sobre o tema em virtude das visões opostas que persistem quanto ao alcance e significado do termo terrorismo.

[30] As Metas do Milênio foram definidas pela ONU, em uma reunião de Chefes de Estado, em setembro de 2000, e representariam objetivos mínimos para redução da pobreza em tempo definido.

[31] V FLACSO, *op. cit*, p. 15

[32] FOOT, Rosemary; HURRELL, Andrew; GADDIS, Lewis. **Order and Justice in International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

[33] Exemplo interessante é a formação, na reunião ministerial de Cancún, do chamado G-20, que agrupou os mais importantes produtores agrícolas do mundo em desenvolvimento numa plataforma comum para combater as distorções (subsídios e outras) que incidem sobre o comércio agrícola.

[34] A respeito, ver o discurso de Kofi Annan na Assembléia Geral da ONU, no dia 23 de setembro de 2003, sobre a questão da necessidade de uma reforma do sistema das Nações Unidas.

[35] GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós**. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 29.

Bibliografia

AMORIM, Celso. Multilateralismo acessório. **Política externa**, São Paulo, v. 11, n. 3, dez./jan./fev., 2002/2003, p. 55-61.

BHAGWATI, Jagdish. **In Defense of Globalization**. Oxford US Trade, 2004.

BAUMAN, Zygmunt. Social Uses of Law and Order. In: GARLAND, David; SPARKS, Richard (ed.). **Criminology and Social Theory**. New York: Oxford University Press, 2000.

______. **Globalización: las consecuencias humanas**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **El gran tablero: la supremacía estadounidense y sus imperativos**. Barcelona: Paidós, 1998.

FLACSO, **Amenazas a la Gobernabilidad en América Latina**, Informe preparado para el Foro de la Sociedad Civil, XXXXIII Asamblea General de la OEA, Santiago, 2003.

FOOT, Rosemary; HURRELL, Andrew; GADDIS, Lewis. **Order and Justice in International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GIRARDET, Raoul. **Mitos y mitologías políticas**. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1999.

GLENNON, Michael. Why the Security Council Failed, **Foreign Affairs**, v. 82, n. 3, May/Jun. 2003, p. 16-35.

GOWAN, Peter. A Calculus of Power, **New Left Review**, n. 16, Jul./Aug, 2002, p. 47-67.

GRAWITS, Madeleine y LECA, Jean. **Traité de Science Politique**, v. 1. Paris: Presses Universitaires de France, 1985, p. 665-698.

HOFFMANN, Stanley. L'ordre international. In: GRAWITS, Madeleine y LECA, Jean. **Traité de Science Politique**, v. 1. Paris: Presses Universitaires de France, 1985, p. 665-698.

IKENBERRY, G. J. Multilateralism and U.S. Grand Strategy. In: PATRICK, Stewart; FORMAN, Shepard. **Multilateralism and U. S. Foreign Policy**. Boulder: Lynne Rienner, 2002.

RUGGIE, John G. The Anatomy of an Institution. In: RUGGIE, John G (Ed.). **Multilateralism Matters**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1993.

SCHLESINGER, Stephen C. **Act of Creation**: the Founding of the United Nations. Boulder: Westview Press, 2003.

STIGLITZ, Joseph. **El malestar en la globalización**. Buenos Aires: Taurus, 2002.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

VATICANO: DO CONSERVADORISMO À ESPERANÇA FRUSTRADA NO PERÍODO BIPOLAR

Virgílio Caixeta Arraes*

Resumo

O presente artigo aborda a política exterior da Santa Sé durante a primeira fase da confrontação bipolar (meados dos anos 70). Desde o início da Guerra Fria, o Vaticano alinha ao Ocidental em função da convergência da oposição anticomunista. Pio XII opõe-se a todo tipo de negociação diplomática com o bloco comunista. João XXIII, desenvolve uma política de convívio tácito, cujo objetivo é a abertura dos regimes do Leste europeu em direção à liberdade religiosa. Ao convocar o Concílio Vaticano II, João XXIII visa a descentralizar o exercício do poder espiritual. A Santa Sé reconhece a importância das organizações internacionais e do Estado do bem-estar social. Paulo VI, por sua vez, reitera a primazia das concepções elaboradas por seu antecessor, mas se depara com dificuldades para implementá-las, de forma que a renovação da atuação da Igreja não é aquela almejada anos antes.

Abstract

This article discusses the Holy See's foreign policy during the first phase of bipolar confrontation (early 1970s). From the beginning of the Cold War, the Vatican aligned itself to the West, due to convergence between them in opposition to communism. Pius XXIII opposed any kind of diplomatic negotiation with the communist block. John XXIII developed a policy of tacit coexistence, whose objective was the opening up of the Eastern European regimes towards religious freedom. By summoning the Vatican Council II, John XXIII aimed at decentralizing the exercise of spiritual power. The Holy See recognized the importance of international organizations and of the welfare state. Paul VI, on the other hand, reiterated the importance of conceptions elaborated by his predecessor, but faced difficulties in implementing them, resulting in the Church's renovation not being that imagined years before.

During and immediately after World War II, leading political representatives of war-ravaged Europe spoke fervently of the necessity of burying the violent past and embarking on a new future of peace, friendship, and unity among Europeans.[1]

A paz mais desejada, que deve ser "a tranqüilidade da ordem" e a "tranqüila liberdade", depois dos cruéis acontecimentos de uma longa guerra de resultados ainda incertos, como todos observam com tristeza e trepidação, mantém como que suspensas em angustiante ânsia as almas dos povos, enquanto, por outro lado, em não poucas nações – já devastadas pelo conflito mundial, das ruínas e das misérias que lhe foram a conseqüência dolorosa as classes sociais, visceralmente agitadas por um ódio amargo, ameaçam, como todos vêem, com inúmeros tumultos e turbulências solapar e subverter os próprios fundamentos dos Estados.[2]

Introdução

Não obstante o Brasil ser considerado o maior país católico do mundo em termos absolutos de fiéis, o número de estudos dedicados ao Vaticano ou ao relacionamento bilateral é diminuto, apenas destacando-se trabalhos sob o prisma religioso.

Rev. Cena Int. 6 (2): 30-52 [Dez 2005]

* Mestre em História, Universidade de Brasília.

Assim, o presente artigo aborda a política exterior vaticana durante parte da Guerra Fria, notadamente sob as gestões de João XXIII (1958-1963) e de Paulo VI (1963-1978), sendo seu objetivo identificar as alterações internas efetivadas por estes dois pontífices e seus reflexos no campo das relações internacionais.

Na primeira parte do trabalho, trata-se de analisar o papel da Igreja Católica sob a condução de Pio XII (1939-1958), que trazia consigo marcas indeléveis de intransigência quanto à supremacia religiosa do catolicismo, o que certamente dificultou o seu relacionamento ecumênico. No campo da política internacional, a Igreja Católica, ainda que com cautela, modificou sua postura em face do processo de descolonização, incentivado tanto pelos Estados Unidos quanto pela União Soviética. Esse posicionamento não alterou seu firme alinhamento com o lado Ocidental, irmanado pelo anticomunismo, a despeito da ausência de relações diplomáticas formais com os Estados Unidos e de suas reservas em relação aos valores dos regimes democráticos, presentes em boa parte dos países que se aliariam militarmente em torno da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Em sua segunda parte, o artigo aborda a transição efetivada por João XXIII em seu curto pontificado, ao promover a abertura da instituição tanto religiosa – a convocação de um encontro ecumênico, o Concílio Vaticano II, e posterior descentralização, via colegialidade – como política – a realização de conversações com o bloco comunista e o reconhecimento do papel das organizações internacionais e do Estado do bem-estar social. A gestão de João XXIII seria bem mais desenvolta que a de seu antecessor, bastante influenciado pelos eventos de antes da II Guerra Mundial.

Por último, aborda-se os dilemas que Paulo VI encontraria diante da possibilidade de avançar ainda mais nas medidas adotadas por seu predecessor ou consolidar, mesmo de modo acanhado, as mudanças iniciadas anos antes.

1. A inserção vaticana na composição da bipolaridade

A bipolaridade da Guerra Fria, símbolo do deslocamento geográfico do centro da política internacional, havia sido aceita pelos principais Estados europeus em virtude do caos sistêmico lá originado anos antes. Não obstante o seu decréscimo econômico e militar, a região, aliada aos Estados Unidos, ainda se mantinha, do ponto de vista cultural, como matiz do ramo mais importante e numeroso do cristianismo: o catolicismo romano.

Com a vigência da nova configuração internacional, o Estado da Cidade do Vaticano ou Santa Sé manter-se-ia ainda atrelado, sob condução do Papa Pio XII, às referências emanadas do Concílio Vaticano I (1870): antiliberal, anti-socialista, antipositivista, antidemocrático, antimodernista, centralizador e favorável à tese da infalibilidade papal. No passado recente, a transigência fora com o fascismo; na Guerra Fria, o alinhamento havia sido com o capitalismo.

Pio XII havia acumulado a Secretaria de Estado[3] a partir de 1944, após o falecimento do seu titular, o Cardeal Luigi Maglione. Gesto similar não ocorrera desde o século XV. Seus principais auxiliares na área passariam a ser Domenico Tardini, futuro Secretário de Estado no pontificado de João XXIII, e Giovanni Montini, futuro Paulo VI.[4]

Assim, praticamente após o início da Guerra Fria, a Santa Sé vivenciaria situação peculiar, em decorrência de um gradual enrijecimento administrativo, provocado pela condução centralizadora de Pio XII, naturalmente incapaz de avocar, a contento, para si as inúmeras responsabilidades emanadas tanto das questões propriamente de Estado bem como das espirituais, de âmbito mundial. Ele haveria de ser considerado o último pontífice representante da Contra-Reforma.

A conseqüência da decisão de centralizar seria a claudicância no desempenho das funções cotidianas e mesmo protocolares da Santa Sé, em face do acúmulo indesejado de funções e responsabilidades por parte do cardinalato lotado na Cúria em seus dicastérios (*grosso modo*, equivalente a ministérios), visto que não havia mais uma política contínua de convocação dos consistórios, encontros por meio dos quais se sagram os novos purpurados.

Quanto ao restante do mundo, não houve o mesmo grau inicial de delineamento ideológico, de forma que Ásia e África seriam as regiões – principalmente a primeira – onde ocorreriam os embates mais significativos entre os dois pólos, em decorrência do rápido esboroamento dos antigos impérios coloniais, principalmente franco-britânicos. Assim, as alterações sócio-políticas de curto prazo seriam possíveis, caso houvesse auxílio de um dos dois lados.[5]

A despeito da independência politicamente formal, a maior parte dos novos Estados permaneceria sob tutela de uma das superpotências com o conseqüente estabelecimento de uma dependência permanente, especialmente no campo econômico e tecnológico – a China seria uma das poucas exceções e a mais importante.

Com vistas à América do Sul, embora o continente estivesse sob compasso político dos Estados Unidos desde o fim da I Guerra Mundial, não haveria, da parte norte-americana, a mesma atenção dispensada à Europa Ocidental, de sorte que a região em vão aguardaria medidas de incentivo econômico e mesmo científico. No entanto, a influência cultural continuaria presente, notadamente na esfera militar: em 1949, a Escola Superior de Guerra, inspirada pela *National War College*, fundada três anos antes, teria como corolário o anticomunismo e o livre-comércio.

No novel cenário, as recomendações haviam sido a abertura das fronteiras econômicas, com o estímulo à entrada do investimento externo direto, a composição de uma infra-estrutura que fomentasse o desenvolvimento e atraísse, por sua vez, mais investimentos e a busca por especialização nas atividades em que o país possuísse vantagens comparativas primárias, isto é, as decorrentes dos recursos naturais.[6]

No plano geral, a despeito da diferenciação dos modelos de Estado, a dicotomia ideológica punha, sob mesmo nível, por exemplo, Brasil e Santa Sé, orbitários dos Estados

Unidos, ao incorporar o anticomunismo[7], o cristianismo e o liberalismo econômico. Contudo, destaque-se a singularidade da Santa Sé: o caráter conjugado de sua formação, que abrangia tanto o pouco significativo lado estatal[8], bem como o sobremodo importante transnacional, ao ser, como já dito, a sede do catolicismo. Assim, ela havia sido encarada como uma "superpotência" moral. [9]

Consoante Allen Jr., a eliminação quase total das preocupações civis e administrativas, em face da incorporação dos Estados Papais ao reino da Itália, em 1870, levaria o papado a ampliar seu papel no mundo, haja vista que:

> Na melhor das hipóteses, o Papa não aparece mais como monarca que cuida de seus próprios interesses, mas como voz da consciência do mundo. Além disso, um papa supranacional pode, pelo menos em teoria, contar com o apoio de centenas de milhões de católicos do mundo todo, o que lhe dá uma capacidade de mobilizar a opinião pública que nenhum governo ousaria ignorar.[10]

2. Vivenciando a Guerra Fria: a adaptação vaticana aos novos tempos

De acordo com Kennan, a ideologia comunista encontrava-se no cerne da abordagem de Stalin no mundo. Stalin considerava as potências capitalistas ocidentais como irrevogavelmente hostis. O atrito entre a União Soviética e a América não era, portanto, o produto de um mal-entendido ou de comunicações falhas entre Washington e Moscou, porém inerente da percepção de mundo externo da União Soviética.[11]

Considerando a Europa isoladamente, encontramo-nos face a face agora com problemas e dificuldades gigantescas que deverão ser vencidas se desejarmos abrir caminho para uma paz verdadeira – a única paz que pode ser duradoura. Esta não pode realmente florescer e prosperar senão numa atmosfera de segurança e perfeita fidelidade, aliada a uma confiança recíproca, à compreensão mútua e à benevolência. A guerra fez surgir por toda parte a discórdia, a suspeita e o ódio. Assim sendo, se o mundo desejar conquistar a paz, devem desaparecer as falsidades e os rancores e em seu lugar devem reinar a verdade e a caridade.[12]

A Guerra Fria poderia ser dividida em dois subperíodos, tendo por divisor o início dos anos 70, com a primeira crise do petróleo.[13] No período em comento, destacar-se-iam seis eventos, que fariam do mundo um sistema condominial, com convivência direta relativamente pacífica entre as superpotências, não obstante a permanência de constante grau de tensão por causa das respectivas áreas de interesse.

A recuperação econômica da Europa Ocidental, principalmente em decorrência do auxílio norte-americano; a ascensão de Eisenhower e Kruschev ao poder, com posturas mais realistas, que incorporariam a idéia da existência mútua; as dissensões do bloco comunista na China e Europa, como Albânia e Iugoslávia; o processo de descolonização afro-asiática,

onde, porém, as superpotências digladiar-se-iam, ao menos indiretamente, pela ampliação de sua influência; o breve suspiro de alguns países sul-americanos na busca de uma inserção regional mais altiva; por último, o equilíbrio do terror, em função da posse de armas de destruição em massa, que faria com que, nos conflitos como o da Coréia e do Vietnã, se utilizassem as convencionais, cada vez mais letais.

Com vistas à análise da atuação inicial do Vaticano, destaque-se o distanciamento, decorrente da busca da manutenção de seu prestígio, mas, ao mesmo tempo, símbolo da aversão simultânea ao comunismo, notadamente o italiano, e à democracia de massas, especialmente a norte-americana, tolerante a todas as filiações, inclusive à maçônica.[14]

Não obstante sua vasta experiência diplomática, Pio XII ainda mantinha a aspiração, com o restabelecimento da paz, de conservar o seu pontificado e o catolicismo imutáveis, em postura similar à de Pio IX, ao considerar a sua autoridade religiosa como universal e com competência geral. Assim, acreditava ser obrigação da Igreja Católica o aconselhamento espiritual a todos os aspectos do dia-a-dia. De acordo com sua análise, a Igreja poderia ser considerada uma instituição a desempenhar com credibilidade o importante papel de mediador entre os Estados, por causa da ausência das obrigações tradicionais a que se viam impelidos a executar os demais países.[15]

Seu modo de ver inspirar-se-ia na doutrina dos dois mundos de Santo Agostinho, atualizada por Pio IX: um, *Civitas Dei* (a cidade de Deus), representada pela Igreja Católica; o outro, *Civitas terrena* (a cidade dos homens), o mundo secular e contemporâneo, que seria o local da decadência, por conseguinte, a nova Babel.[16]

2.1. Relacionamento com o eixo atlântico

Destarte, o projeto ideal para ele seria a de um Estado corporativista católico, isto é, a aliança entre os dois poderes, o secular e o espiritual; assim, a Espanha de Franco se tornaria o país mais próximo de sua idealização, por meio de uma concordata a ser ratificada em 1953 que estabeleceria ser o catolicismo a única religião de Estado e conceber a Igreja como uma sociedade perfeita. Todavia, o exercício dos cultos acatólicos seria tolerado, desde que praticado de modo reservado. As escolas públicas lecionariam segundo a moral da religião católica. As autoridades eclesiásticas teriam um regime jurídico próprio, com um foro eclesiástico.[17]

No entanto, a configuração mundial de poder daquele momento providenciaria o estabelecimento do pragmatismo na execução da política diplomática e religiosa do Vaticano de sorte que o Papado teria de apoiar a democracia-cristã ante o comunismo e aceitar, mesmo com restrições, a democracia. O materialismo norte-americano e o republicanismo italiano poderiam ser mais tolerados que o comunismo soviético. A partir de então, o Papa, ironicamente alcunhado Capelão da Aliança do Atlântico Norte, receberia auxílio regular dos Estados Unidos, fosse direto – do próprio governo – ou indiretamente – de associações privadas.[18]

Deste modo, em julho de 1949, ele declararia, por meio de decreto, que católicos não poderiam filiar-se a partidos filocomunistas, nem sacerdotes poderiam acolher espiritualmente seus simpatizantes. Rejeitaria canais diplomáticos com países comunistas e proibiria suas igrejas, situadas nesses Estados, de contemporizar por meio da proposição de acordos jurídicos. Para ele, os países cristãos deveriam lançar-se em cruzada permanente contra a União Soviética e aliados. Tendo consciência de que isto não ocorreria em curto prazo, admoestaria a paciência como forma de superação.

Mais realista em relação ao relacionamento dos comunistas com setores da sociedade civil como um todo, o Cardeal Tardini objetaria que a ameaça de excomunhão para os que apoiassem uma doutrina materialista e anticristã teria pouca repercussão visto que, se aplicada, somente a Itália teria mais de sete milhões de excomungados. O resultado imediato entre os operários e seus sindicatos seria a convicção de que a Igreja Católica apoiaria o patronato e não os trabalhadores, reforçando o anticlericalismo.

No plano internacional, o repúdio ao comunismo transmitir-se-ia a organizações internacionais em cujo seio houvesse a presença significativa de Estados ateus. Por exemplo, o Vaticano não demonstraria muita simpatia à Organização das Nações Unidas, por contar com a presença da União Soviética que, além de ser membro fundador, seria componente permanente de seu Conselho de Segurança.

Entrementes, o Vaticano não transpareceria oficialmente aversão às entidades internacionais, ao invocar restrições contidas no Tratado de Latrão, de 1929, para sua plena participação nelas. A justificativa se embasaria no fato de que o acordo o proibira de envolver-se de modo multilateral em querelas entre Estados. Nas Nações Unidas, por exemplo, ele teria de tomar parte, por meio do voto, de questões comerciais ou mesmo militares. Ademais, como se cobraria sua anuidade, dado que não produzia bens materiais? O impasse seria solucionado ao encaixá-lo como observador, por meio de um estatuto separado.[19]

O anticomunismo intransigente de Pio XII repercutiria além da Europa ao ponto de os Estados Unidos cogitarem o estabelecimento de uma missão diplomática permanente e oficial, dado que a Santa Sé, desde a extinção dos Estados Papais, havia sido considerada apenas sede de uma religião. Os Estados Unidos haviam mantido lá durante mais de uma década (1939-1950) um representante pessoal, a princípio, do Presidente Roosevelt, Myron C. Taylor. Sob a gestão de Truman, William D. Hassett faria a ligação com Taylor, que, embora episcopalista, afinar-se-ia politicamente com o Papa.

Em 1951, o General Mark Clark, antigo Comandante das Forças Aliadas na Itália, em 1944, e, no final da II Guerra Mundial, na Áustria, seria indicado para tornar-se o primeiro representante oficial junto à Santa Sé, mas o Senado, baseando-se na tradição da separação entre Estado e religião, não aprovaria o estabelecimento da embaixada. Assim, de acordo com a tradição vaticana, não haveria reatamento formal, visto que a Santa Sé nunca toma a iniciativa para a abertura de suas missões permanentes: apenas recíproca com o país solicitante.[20]

2.2. Visão do Leste europeu: comunismo e resistência à Igreja

Pio XII predispusera-se, desde o início de seu pontificado, a firmar alianças anticomunistas, desconsiderando inclusive se o país signatário seria ou não uma ditadura, desde que se assegurasse à Igreja a liberdade no plano institucional. Assim, os queixumes do Vaticano em direção aos Estados comunistas ocorreram, em parte, à falta de boa vontade com as igrejas católicas locais em que variara o grau de hostilidade – mais brando na Hungria e Checoslováquia e mais rigoroso na Albânia, por exemplo. As concordatas, em sua maior parte assinadas por Pio XI, seriam canceladas, com a conseqüente expulsão dos seus quadros funcionais.

Inúmeros religiosos seriam presos, deportados ou mesmo fuzilados, como na Albânia. Os bens eclesiais seriam confiscados, privando as igrejas locais, que eventualmente permanecessem abertas, de renda para seu sustento. As escolas católicas teriam as portas cerradas pelos governos e as públicas não poderiam mais ter ensino religioso de matiz algum. Quanto às tentativas de criação de igrejas ligadas a governos socialistas, o Vaticano seria severo, ao excomungar padres que delas participassem e não aceitar ordenações episcopais sem sua aprovação. No caso de sacerdotes eleitos para parlamentos, a sanção seria rigorosa: excomunhão. Até o início do Concílio Vaticano II, a Igreja Católica no Leste europeu seria chamada de a Igreja do Silêncio.

A aproximação diplomática só ocorreria na gestão de Paulo VI, com o auxílio do Cardeal Casaroli, a partir da *Ostpolitik*, de João XXIII, que seria a iniciativa vaticana para retomar o diálogo com a região. Mais grave havia sido considerada a situação na China, em que o governo reprimiria os sacerdotes que não aceitassem uma igreja nacional.[21]

2.3. A onda descolonizadora

Ante a iminência de um vagalhão descolonizador, Pio XII teria a percepção de adiantar-se em relação aos impérios europeus e promoveria uma reestruturação administrativa da Igreja, ao extinguir prefeituras e vicariatos apostólicos, vinculados a estruturas coloniais tradicionais. Em seu lugar, haveria o estabelecimento de uma hierarquia nacional autóctone. Assim, o Papa tentaria conciliar a fidelidade religiosa à Santa Sé com a emergência dos nacionalismos afro-asiáticos.

Ao mesmo tempo, contudo, a Igreja não desejaria entrar em desacordo com as metrópoles, particularmente França e Portugal, ao optar por um apoio discreto ao processo de independência, sob justificativa de não exacerbar os ânimos das partes envolvidas. Eventuais manifestações de violência no desenrolar dos processos seriam atribuídas, na visão da Igreja, ao materialismo e ateísmo, porém jamais às aspirações nativistas, observadas como legítimas.

Ao longo da descolonização, tanto Pio XII bem como João XXIII e Paulo VI internacionalizariam a Cúria e o Colégio dos Cardeais. Pio XII seria, inclusive, o primeiro pontífice a escolher cardeais com sés, ou seja, com jurisdição episcopal, na África, Índia e China, enquanto João XXIII nomearia os primeiros cardeais provenientes da África, Japão e Filipinas. No entanto, destaque-se que a necessidade de um clero nacional havia sido reconhecida desde o século anterior por Gregório XVI e Leão XIII. Tanto Bento XV como Pio XI, já no século XX, reforçariam a idéia. Este inclusive chegaria a consagrar seis bispos chineses em 1926.[22]

A abertura em relação ao Terceiro Mundo, embora de caráter acanhado, amenizaria um pouco a herança do pontificado de Pio XII. Quando de sua morte em 1958, a Santa Sé seria vista como uma instituição sobremaneira centralizada, extremamente disciplinada e ainda bastante assincrônica diante da nova realidade mundial, quer geopolítica, quer culturalmente. Isto se espelharia na interpretação de que apenas a Igreja conseguiria aplacar o ritmo da decadência inexorável da civilização, ao menos ocidental. De parte deste Pontífice, não haveria a dissociação entre o conceito de sociedade do bem-estar material do comunismo e entre a concepção de pluralismo do relativismo.[23]

3. A renovação religiosa (e política) se faz imperiosa: Concílio Vaticano II

Após o falecimento de Pio XII, a Igreja meditara sobre a necessidade de um pontífice de transição, que lhe proporcionasse tempo para conjugar-se com as novas características da sociedade internacional, de caráter menos eurocêntrico e cristão. Apesar dos rumores da possibilidade de interferência ou influência política no conclave por parte de alguns países, não aconteceria ação significativa alguma: a França, sob a presidência de de Gaulle, nada poderia fazer, embora desejasse; os Estados Unidos, sob a gestão de Eisenhower, poderiam influenciar, porém não o quiseram; e a União Soviética, sob condução de Kruschev, apesar de temida ou respeitada, não teria condições de pressionar. [24]

Assim, a escolha de João XXIII – o mais velho do século, com 76 anos, eleito por um colégio cardinalício com metade dos membros já octogenária – sinalizaria ao mundo a idéia de que a Igreja Católica estipularia um período de mais pausa e reflexão e de menos ação ou intempestividade. Simultaneamente, haveria a busca por um perfil mais pastoral que diplomático. Contudo, o novo Papa surpreenderia o mundo ao proclamar a convocação de um concílio com vistas a renovar e promover melhor a ação pastoral e unidade cristã. Internamente, haveria também aturdimento, dado que a manutenção quase total da estrutura da Cúria de Pio XII havia sinalizado, em um primeiro momento, a ausência de mudanças significativas.[25]

Para ele, a instituição portava-se ainda de acordo os parâmetros do século XVI, da época da Contra-Reforma: seria mister renová-la com o objetivo de ampliar o diálogo não só

com os seus fiéis, porém com os adeptos dos demais ramos do cristianismo e mesmo dos materialistas puros: a*ggiornamento* – atualização – e *convivienza* – convívio – ser-lhe-iam seu dístico e seu mote seria o diálogo, isto é, nunca se contrapor à sociedade ou promover anátemas ou excomunhões como primeiro recurso.

O desafio do vindouro Concílio Vaticano II seria o de capacitar a Igreja a proporcionar respostas para a sociedade contemporânea, imersa em tempo de robusta secularização, destacada bastante pela caracterização de uma sociedade de consumo em massa, popularizada pelas inovações tecnológicas aparentemente intermináveis e de custo cada vez menores.

Em sua encíclica ***Mater et Magistra*** (Mãe e Mestra), de 1961, reafirmaria a justiça social internacional. Em sua análise, o Estado previdenciário ampliaria o escopo da caridade individual; assim, para muitos, absorveria a visão socialista de que o Estado, ao se responsabilizar socialmente pela sua população, alargaria a liberdade humana, o que atemorizaria os anticomunistas, por estar em oposição ao pensamento de Pio XII que chamara a atenção sobre o excesso de socialização. Contudo, ele se poria a favor de um Estado com constituição escrita, com separação de poderes e com limites ao poder estatal.[26]

Com um perfil diferente do predecessor, não obstante ter sido também diplomata, não temeria mudanças. No final do mesmo ano, ele reafirmaria este compromisso em mensagem à Conferência dos Não Alinhados, na Iugoslávia, ao lembrar os estadistas de que a maior responsabilidade seria a imperiosa manutenção da paz mundial.

Para ele, afora o concílio, seria mister estabelecer um relacionamento com o mundo comunista – poucos anos antes, à frente do Patriarcado de Veneza, ele havia sido punido por receber dirigentes do Partido Socialista Italiano. Para tanto, não começaria pelo Leste europeu, porém pela sua própria pátria, ao referendar tacitamente uma aliança dos democratas-cristãos com os socialistas em detrimento do Movimento Social Italiano, de inspiração fascista.

Em outubro de 1961, nomearia o padre Giuseppe de Luca para encontrar-se secretamente com Palmiro Togliatti, Secretário do Partido Comunista Italiano. A justificativa para o gesto seria a aspiração de aproximar-se gradativamente da União Soviética. Teria êxito, por exemplo, ao obter a liberação de bispos católicos russos para o Concílio Vaticano II e depois de prelados dos demais países do Leste europeu. No entanto, a tática, ao ser utilizada para a China, não lograria sucesso.

Kruschev, em entrevista ao **Pravda**, chegaria a dizer que o Papa prestara um tributo à razão, ao colocar-se a favor de negociações diplomáticas. Em dezembro do mesmo ano, o dirigente soviético, em nova entrevista, enfatizaria positivamente a preocupação do Sumo Pontífice com a paz.[27] Em outubro de 1962, João XXIII abriria o Concílio Vaticano II, cujos trabalhos sempre ocorreriam entre outubro e dezembro de cada ano, com vistas primordialmente a modificar posições anteriores da Igreja em relação à reforma da liturgia, ao ecumenismo (aproximação mais significativa com religiões não cristãs, notadamente a islâmica), ao anticomunismo, ao anti-semitismo (a nova postura seria a de reconhecer de

modo benfazejo no judaísmo a fonte primeira do cristianismo), a liberdade de religião (refugada por Pio XII no início dos anos 50), a colegialidade e posição da instituição perante o mundo contemporâneo (o progresso, a ciência e a democracia passariam a ser encarados positivamente). Em um trecho de seu discurso de abertura do concílio ecumênico, ele procuraria definir o papel do Sumo Pontífice:

> Com efeito, há quem veja no Pontífice um homem de Estado, um diplomata, um cientista, um organizador da vida coletiva, ou alguém de espírito aberto a todas as normas do progresso da vida moderna, sem nenhuma exceção. Todos eles se encontram fora do caminho reto que se há de seguir, porque formam do Sumo Pontífice um conceito que não está em plena conformidade com o verdadeiro ideal (...) O novo Pontífice concretiza sobretudo em si próprio a esplendida imagem do bom Pastor. [28]

Dentre as várias tarefas postas, o reforço da colegialidade seria a mais importante de início porquanto implicaria o reconhecimento da partilha da autoridade espiritual entre o papa e os prelados, o que sinalizaria o fim da ideologia do poder (infalibilidade) papal desencadeada pelo Concílio Vaticano I. O encontro seria o ponto de partida de mudança da gestão de poder, ao descentralizá-la de uma monarquia para as dioceses de todo o globo, ao asseverar que a verdadeira fonte de autoridade fosse plural.[29]

O Concílio teria o maior número de participantes – quase três mil pessoas –, de 141 países, incluindo observadores leigos e não católicos, sendo que mais de cem representando cerca de trinta igrejas apartadas –, porém somente os prelados e chefes de ordens religiosas votariam, sendo o latim o idioma oficial, ainda que alguns debates ocorressem em outros idiomas, principalmente o francês, utilizado pelos religiosos do Leste europeu. Estes viriam sob o signo de delegação nacional, o que confrontaria com a Constituição da Igreja, que os convocara individualmente porque sua dignidade eclesiástica os tornaria sucessores naturais dos apóstolos. O objetivo em relação às propostas não seria a maioria, mas o consenso, desde que atingidos 2/3 dos votos. Posteriormente, Paulo VI estipularia maioria simples.[30]

Logo no início, haveria sinais de mudança ao rejeitar-se a documentação preparatória, vista como um signo da centralização vaticana, em que “[a] transmissão da fé seguia um caminho dogmático e dedutivo até os fiéis: a Igreja era senhora de toda a verdade e, a partir dessa noção, todas as decisões práticas da vida eram apenas uma aplicação do princípio infalível enunciado pela hierarquia”.[31] Com isto, revogar-se-ia, na prática, o artigo 72 do Código Canônico, que concedia ao Papa o poder de ditar a pauta conciliária. João XXIII, que realmente aspirava à adoção de uma nova postura, concederia seu apoio aos progressistas.[32]

Em oposição ao Concílio Vaticano I, onde os curiais e conservadores foram a maioria, ao posicionar-se a favor da subordinação inquestionável do episcopado em relação ao papado e do distanciamento do mundo contemporâneo, a segunda versão teria uma maioria progressista, partidária da prelazia e aberta à sociedade contemporânea.

A conseqüência seria uma disputa entre o Concílio e a Cúria. A minoria conservadora – *intransigenti* – proviria de países católicos, onde possuía influência política e prestígio. Atrelada ao passado, observaria com ceticismo todo tipo de mudança. Refutaria o comunismo e a secularização, ainda que cada vez mais presentes. A maioria progressista adviria, principalmente, da França, Alemanha e Estados Unidos. Ela ambicionaria menos centralização e mais sensibilidade com vistas aos fiéis, cada vez mais distantes. O embate, entrementes, proporcionaria a tomada de decisões menos polêmicas e menos amadurecidas.

4. A questão cubana

> Costuma-se justificar essa corrida ao armamento aduzindo o motivo de que, nas circunstâncias atuais, não se assegura a paz senão com o equilíbrio de forças: se uma comunidade política se arma, faz com que também outras comunidades políticas porfiem em aumentar o próprio armamento. E, se uma comunidade política produz armas atômicas dá motivo a que outras nações se empenhem em preparar semelhantes armas, com igual poder destrutivo. O resultado é que os povos vivem em terror permanente, como sob a ameaça de uma tempestade que pode rebentar a cada momento em avassaladora destruição. Já que as armas existem e, se parece difícil que haja pessoas capazes de assumir a responsabilidade das mortes e incomensuráveis destruições que a guerra provocaria, não é impossível que um fato imprevisível e incontrolável possa inesperadamente atear esse incêndio.[33]

Durante os trabalhos da primeira sessão conciliar, desencadear-se-ia o evento conhecido como a Crise dos Mísseis de Cuba, que propiciaria a atuação do Vaticano em favor de um encaminhamento pacífico. Em 1959, a ditadura de Fulgêncio Batista seria derrubada por um movimento nacionalista, liderado por Fidel Castro. No final de 1960, o Senado americano declararia um embargo econômico, com exceção de alimentos e remédios. Como reação, Cuba incorporaria os bens de empresas americanas, sem indenização. Em janeiro de 1961, extinguir-se-ia o relacionamento bilateral.

Pouco tempo após uma tentativa fracassada de golpe de Estado – a invasão da baía dos Porcos – Cuba aproximar-se-ia da União Soviética, ao aderir ao comunismo, em decorrência da busca de apoio. Em outubro do ano seguinte, os Estados Unidos descobririam a montagem de plataformas de lançamento de mísseis nucleares. Como resposta, traçariam uma linha imaginária no Atlântico, sob ameaça de bombardear os navios de bandeira soviética que se aventurassem a passá-la.

Os soviéticos recuariam, mas exigiriam a retirada dos mísseis americanos na Turquia, próximos de sua fronteira, e a garantia de inviolabilidade de Cuba, no que seriam atendidos. Por outro lado, a base norte-americana de Guantánamo seria mantida. Kruschev acreditaria que, a despeito das concessões, seu país assegurara o trunfo principal: um país comunista próximo dos norte-americanos.[34]

Kruschev chegaria a solicitar apoio diplomático da Santa Sé, por meio de declarações públicas a favor da paz. Posteriormente, em declaração a Norman Cousins, editor da **Saturday Review**, argumentaria que as falas papais haviam sido os únicos lampejos de esperança provindos do Ocidente: "O que o Papa fez pela paz ficará na história. A sua mensagem foi o único raio de esperança". Do outro lado, Kennedy, único católico presidente, conceder-lhe-ia a Medalha Presidencial da Liberdade *post-mortem*. Em decorrência da crise, João XXIII conceberia a encíclica ***Pacem in Terris*** – Paz na Terra.[35]

Como correspondência à mediação, ao menos oficiosa, do Vaticano, a União Soviética libertaria, em fevereiro de 1963, o já septuagenário Arcebispo/Metropolita de Leópoli, Josep Slipyi, que havia sido condenado a trabalhos forçados na Sibéria, em 1945. Em função de sua abertura política, João XXIII seria visitado por muitos chefes de Estado, além de líderes religiosos. À guisa de comparação, seu antecessor havia recebido apenas dez em um pontificado de quase duas décadas, ao passo que ele, em menos de cinco, receberia trinta e quatro. [36]

5. O significado tático da aproximação com a União Soviética

No mesmo período, receberia a família do genro de Kruschev, Alexei Adjubei, diretor de imprensa do governo soviético, em audiência reservada. Deste modo, seria o primeiro pontífice a atenuar o rígido comportamento anticomunista com atitudes surpreendentes como esta.

Contudo, o Papa procuraria cercar-se de algumas precauções, por causa da oposição de quase meio século entre os dois Estados, ao consultar previamente os conservadores da Cúria que haviam sido contra porque argumentavam que o encontro poderia ocasionar dificuldades e embaraços políticos aos católicos dos regimes socialistas. No Ocidente, a esquerda, sobremodo na Itália, poderia utilizar-se da audiência para propagandear a possibilidade de entendimento entre católicos e comunistas. Do ponto de vista eleitoral, os esquerdistas poderiam granjear mais votos.

João XXIII, no entanto, acreditaria que seria mais vantajoso recepcionar o dirigente soviético, porque poderia significar: o início de uma política diplomática *sui generis*, isto é, um entabulamento, a princípio, bilateral que, no futuro, propiciaria a oportunidade de pleitear pelas igrejas perseguidas no Leste europeu; o estabelecimento de um relacionamento ecumênico com a Igreja Ortodoxa; a ênfase no distensão da política internacional; e, por último, a obtenção de mais independência política na aliança oficiosa entre a Santa Sé e os Estados Unidos desde o início da Guerra Fria.

Posteriormente, a justificativa aos Estados Unidos seria apresentada em audiência com o Diretor da Central Intelligence Agency, John McCone, ao afirmar-lhe que todos, indistintamente da crença e convicções políticas e religiosas, mereceriam ser abençoados pelo Sumo Pontífice.[37]

6. A herança da renovação: o prestígio de João XXIII

João XXIII faleceria, em junho de 1963, após o fim da primeira sessão conciliar, sem, todavia, ter tido a oportunidade de alterar o *modus operandi* papal, de forma que os poderes absolutistas de sua função permaneceriam incólumes, a despeito da aspiração de fortalecer o papel dos bispos. Ele havia tido a correta consciência de que houvera chegado o momento de preparar a Igreja para a contemporaneidade, compartilhando-a com os fiéis e também com os irmãos separados, por meio da retomada do diálogo.[38]

Na sua última e mais importante encíclica, ***Pacem in Terris***, João XXIII abordaria o direito de livre culto, pela primeira vez na história, particular ou publicamente, o direito de participar da vida política do Estado, o direito de autodeterminação nacional e os direitos das minorias e dos refugiados. Discorreria ainda sobre a obrigação dos Estados maiores com vistas aos menores. Para ele, a guerra só poderia justificar-se caso fosse um instrumento de justiça e a construção da paz requereria a colaboração de todos, indistintamente de credo. Nenhum dos direitos enunciados havia sido antes defendido por um pontífice. Ao tratar da eliminação do colonialismo, solicitaria a extinção do racismo. A encíclica encerrar-se-ia com o pedido de destruição das armas de destruição em massa.[39]

João XXIII, em sua fase final de vida, atingiria seu mais alto índice de popularidade, porquanto suas ações na política internacional e a convocação de um concílio haviam aumentado o prestígio da sua liderança em face de sua capacidade de propor, já em idade provecta, iniciativas extremamente ousadas. Ainda em 1962, seria galardoado com uma distinção especial – o prêmio *Pela Paz e Humanismo*, da Fundação Balzan – em virtude de sua contribuição para a paz mundial. A primeira edição da revista **Time** de 1963 conceder-lhe-ia o título de Homem do Ano, em função de ter ocasionado o início de uma revolução no cristianismo, à época com novecentos milhões de fiéis estimados.[40]

Em suma, João XXIII havia pretendido chegar a um consenso com os comunistas, em vista da possibilidade de colaboração entre o catolicismo e forças de outras inspirações. Segundo ele, o comunismo seria ruim, porém ter-se-ia de respeitar o indivíduo em erro. Dever-se-ia diferenciar o erro ideológico e o dos seus seguidores.

Na cerimônia de sua beatificação, em 2000, o Presidente da União Européia, Romano Prodi, destacaria que ele havia sido um dos responsáveis pelo fim do comunismo, ainda que involuntariamente, ao adotar a diplomacia como forma de relacionamento e não a hostilidade, de forma que, se os países decidissem mudar de regime, o Ocidente estender-lhe-ia a mão. Na visão do "Bom Papa João", as Nações Unidas seriam o local adequado para a resolução das disputas diplomáticas e de poder e os homens de Estado dever-se-iam empenhar pelo desarmamento.[41]

7. Paulo VI: o desafio de conduzir a renovação

Paulo VI, ao ser escolhido como o novo soberano do Vaticano, pudera contar com os votos dos cardeais anteriormente sagrados por João XXIII, de inclinação mais progressista.[42] No entanto, a Igreja vivenciaria um momento de impasse, salientado pela personalidade do Papa, vista como indecisa. No fim, contudo, ele optaria mais pelo tradicionalismo. Seria um papa hamletiano diante da angústia entre o reencontro com o mundo contemporâneo e o receio de abandonar a dimensão sobrenatural da fé.

Não obstante a reserva de alguns países ocidentais a seu nome, isto não impediria o colégio eclesial de ratificá-lo à testa do Papado. As restrições se iniciariam na própria Itália, onde o Presidente Antonio Segni não havia demonstrado entusiasmo por ele, devido ao temor de que pudesse conceder apoio, mesmo velado, à Democracia Cristã – partido de seu irmão, Lodovico Montini – com o objetivo de consolidar a centro-esquerda; na Alemanha, o Primeiro-Ministro Konrad Adenauer acreditava que o novo Papa reiteraria a política de diálogo com o mundo comunista, que, em seu modo de ver, havia sido danosa. No fim, o Concílio Vaticano II faria o conclave, segundo a expressão do Embaixador da Bélgica no Vaticano, Ferdinand Poswick.[43]

Se tivesse sido o Papa antes, provavelmente não teria convocado o Concílio Vaticano, porém haveria de ser talhado para complementá-lo e concluí-lo.[44] Anteriormente, em questões relativas principalmente à liberdade de culto, o Concílio opor-se-ia à Cúria, contudo poderia esperar o apoio de João XXIII, o que possibilitaria alterações importantes nos primeiros capítulos da Constituição da Igreja. Em deixando de se constituir uma pirâmide hierárquica, passaria a ser o povo de Deus em peregrinação por meio dos tempos, isto é, uma instituição passiva de erros durante o transcorrer das gerações.[45]

Em face da oposição dos *intransigenti*, Paulo VI utilizar-se-ia, em 1970, de uma tática para desmobilizá-los: o instituto da aposentadoria dos bispos que ultrapassassem 75 anos, apesar de haver a possibilidade de eles servirem por mais um ou dois anos. Os cardeais com mais de 80 anos não poderiam mais participar de conclave algum. Cessar-se-ia a vitaliciedade episcopal.[46]

Seguindo a estratégia de João XXIII, aumentaria o número de eleitores do Colégio de Cardeais para 120 – seu antecessor aumentara já para 80, dos quais nomearia 55, em detrimento dos 55 de Pio XII. Chegaria a cogitar a inclusão de não cardeais para o Colégio dos Cardeais, com a inclusão dos patriarcas do rito oriental e os 15 membros do Conselho do Secretariado Permanente do Sínodo dos Bispos – dos quais vários eram já cardeais. Entrementes, a proposta não iria adiante. Além disto, cria que a presença cada vez maior de não italianos na Cúria seria fundamental para refletir mais ainda a natureza universal da Igreja, de modo que ampliaria o número de cardeais afro-asiáticos.[47]

8. A guerra do Vietnã (1965-1975)

A guerra proporcionaria ao governo norte-americano seu isolamento perante o mundo. Aliado algum, nem mesmo a Grã-Bretanha, dispor-se-ia a enviar tropas para apoiá-lo. Após o início do confronto, os Estados Unidos cogitariam a hipótese de interromper a ação bélica, contando com o apoio diplomático da Santa Sé. Em 1968, em face da intransigência das exigências americanas nas reuniões bilaterais, o Vaticano ver-se-ia obrigado a retirar-se das negociações, apesar da frustração e desânimo de Paulo VI.[48]

O Presidente Johnson proporia um cessar fogo em março daquele ano e negociações ocorreriam em Paris, porém a ausência de vontade política real do governo americano manifestar-se-ia em dezembro – na transição de Johnson para Nixon – quando as Forças Armadas bombardeariam maciçamente e por longo tempo a já precária infra-estrutura do lado dos combatentes vietnamitas: havia sido a operação *Speedy Express*. O país alegaria o direito de autodefesa, mas o seu território, em momento algum, poderia ter sido ameaçado pelos insurgentes, localizados a milhares de quilômetros.[49]

Por fim, o desgaste político levaria à retirada da Indochina, que, mesmo sem unificar-se, alinhar-se-ia ideologicamente ao adotar o comunismo na região, dado que, além do Vietnã, haveria o Laos e Camboja. No entanto, a despeito da consumição, o resultado não alteraria o equilíbrio entre as duas superpotências, embora, naquele momento, se observasse a possibilidade real do prenúncio de uma crise capitalista, porque a derrota se adicionaria à: inconversibilidade do dólar perante o ouro, em 1971; crise do petróleo, de 1973, e emergência de movimentos nacionalistas ou descolonizadores na África. Além do mais, internamente, o escândalo ligado à política eleitoral – o caso Watergate – levaria o Presidente Nixon à renúncia.

Contudo, os soviéticos menosprezariam a capacidade americana de se reorganizar tanto política – neoliberalismo e endurecimento ideológico – como economicamente – liberação dos fluxos de capitais, revolução microeletrônica e diminuição do Estado do bem-estar social – não obstante os revezes de curto prazo que tais medidas provocariam em sua população. Após a Guerra do Vietnã, a tão propalada Teoria do Dominó, que embasava a ação americana no continente asiático, seria finalmente descartada. [50]

9. Balanço provisório da renovação conciliar

Não obstante a resistência conservadora, boa parte das conseqüências do Concílio Vaticano II seria irrevogável. Um de seus documentos mais importantes seria a Constituição Dogmática da Igreja que abordaria a natureza e obrigação da instituição. Dele, passar-se-ia a observar a Igreja como comunidade aberta e não como monarquia centralizada, de modo que o papel dos bispos poderia ser valorizado, em contraste com o papel a eles reservado pelo Concílio Vaticano I.

Perante ela, Paulo VI estabeleceria o Sínodo dos Bispos, que seria órgão de consulta, não instância de decisão. Considerada parcial a reforma, o Papa aplacaria os tradicionalistas ao passo que estimularia os progressistas, mantendo o seu poder essencial, para tratar de temas extremamente polêmicos, como o controle de natalidade e o casamento clerical, por exemplo.

Para os progressistas, a despeito dos avanços na colegialidade e consagração de bispos, a *Nota praevia explicativa* da Constituição Dogmática da Igreja impusera a primazia papal como regra hermenêutica, isto é, a permanência da soberania da Igreja com o Sumo Pontífice e a Cúria, o que, por conseguinte, não geraria a aproximação dos ortodoxos e protestantes que, por seu turno, afastaria a idéia mais ampla de ecumenismo. Embora seu predecessor sinalizasse ao contrário, ele não conseguiria se libertar da imagem de um papa como o único elo entre Deus e os cristãos. [51]

O direito à liberdade de crença seria um gesto importante do concílio, ao suprimir o antigo posicionamento de que o erro não teria direitos, o que facultaria à Igreja a imposição de sua fé. Deste modo, admitir-se-ia implicitamente a cumplicidade da instituição na divisão dos cristãos e a necessidade de constantemente atualizar-se.[52]

O Vaticano II reconheceria ser possível que todos, inclusive ateus e agnósticos, poderiam atingir a salvação, desde que agissem com consciência. Assim, estabelecer-se-ia a verdadeira natureza da liberdade de crença, ou seja, o exercício da religião mediante os princípios da própria consciência, sem coação externa. O temor disto, principalmente para os bispos do Leste europeu, especialmente poloneses, seria que os países comunistas pudessem aproveitar-se politicamente disto.

A reação da ala conservadora poderia ser avaliada pela reação, por exemplo, do Cardeal Alfredo Ottaviani, da Congregação para a Doutrina da Fé (antigo Santo Ofício), que aduziria preferir a morte antes do fim do Concílio para continuar a ser católico, ao passo que o Cardeal Giuseppe Siri, Arcebispo de Gênova e ex-Presidente da Conferência dos Bispos da Itália, afirmaria que Paulo VI seria o maior desastre da história eclesiástica desde o Grande Cisma e dos papas Bórgias.[53]

Aceitar-se-iam a democracia, o progresso e as peculiaridades do mundo secular. Sobre o ecumenismo, seria nítida a diferença da nova postura da Igreja. No passado, o contato entre católicos e acatólicos havia sido visto com profundas reservas; o novo posicionamento estabelecia que a igreja errara, devendo observar as riquezas espirituais do rito oriental e dos ramos protestantes – os cristãos não católicos seriam chamados de irmãos separados e não mais de cismáticos, hereges ou dissidentes.[54]

O juramento contra o modernismo, imposição de Pio X, em 1907, seria anulado em 1967. Em relação ao lado comunista, Paulo VI continuaria o projeto da *Ostpolitik*, com o objetivo de manter sempre aberta a possibilidade de diálogo permanente, principalmente por visar maior liberdade da atuação da Igreja. Sua encíclica social mais avançada seria a ***Populorum Progressio*** (O progresso dos Povos), baseada na ***Rerum Novarum*** (Das Coisas

Novas), de Leão XIII, e na ***Mater et Magistra***, de João XXIII. Por ela, censuraria a diferença material entre países ricos e pobres, ao considerar que o desenvolvimento seria o caminho para a paz, que, por sua vez, apenas vigoraria se houvesse uma divisão de riqueza justa no globo. Em casos extremos, inclusive, facultar-se-ia a revolução, embora com ressalvas:

> Não obstante, sabe-se que a insurreição revolucionária – salvo casos de tirania evidente e prolongada que ofendesse gravemente os direitos fundamentais da pessoa humana e prejudicasse o bem comum do país – gera novas injustiças, introduz novos desequilíbrios, provoca novas ruínas. Nunca se pode combater um mal real à custa de uma desgraça maior.[55]

Seria o primeiro pontífice a viajar fora da Itália no século XX. Ao todo, seriam apenas oito deslocamentos, mas a maior parte para locais de grande simbolismo, como Jerusalém, Istambul, Fátima e Bombaim. Seria o primeiro chefe da Igreja a discursar em um organismo internacional, as Nações Unidas, onde, em 1965, pediria o fim das guerras. Francamente favorável ao seu funcionamento, Paulo VI depositaria nela as esperanças da promoção de uma paz universal.[56]

Por fim, celebraria sua gestão como um papa permanentemente sob inquietude, confundida, às vezes, como indecisão ou tibieza. O futuro Papa João Paulo II não concordaria com a descrição que a ala conservadora da Igreja faria dele: um maquinista de um trem desnorteado; segundo seu julgamento, Paulo VI seria paciente, sistemático, equilibrado e mediador: enfim, pleno de qualidades.[57]

Notas

1 MCWILLIAMS, Wayne, PIOTROWSKI, Harry. **The World since 1945: a History of International Relations**. 4. ed. Lynne Rienner: London, 1997, p. 76.

2 PIO XII, Carta encíclica de. ***Optatissima Pax*. Orações públicas para a pacificação dos povos** (http://www.vatican.va/holy_father/pius_xii/encyclicals/documents/hf_pxii_enc_18121947_optatissimapax_po.html).

3 Enfatize-se que a configuração da Secretaria de Estado do Vaticano se assemelha à chefia de gabinete do chefe de Estado, ou seja, algo próximo do papel de um primeiro-ministro. Ela divide-se em duas seções: a de relações exteriores e a de assuntos gerais.

4 MARTINA, Giacomo, **História da Igreja. De Lutero a nossos dias**. São Paulo: Loyola, 1997, p. 234-235; CORNWELL, John. **O papa de Hitler. A história secreta de Pio XII**. 2. ed. Rio de Janeiro: Imago, 2000, p. 393; CAHILL, Thomas. **Papa João XXIII**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2002, p. 203-212; KÜNG, Hans. **Igreja Católica**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2002, p. 220-224.

5 HOBSBAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX: 1914-91**. 25. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 225; VESENTINI, José William. **Imperialismo e geopolítica global.** Campinas: Papirus, 1990, p. 84.

[6] SERBIN, Kenneth. **Diálogos na sombra. Bispos e militares, tortura e justiça social na ditadura**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 87; WALLERSTEIN, Immanuel. A reestruturação capitalista e o sistema-mundo. In: GENTILI, Pablo. **Globalização excludente. Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 223-224.

[7] O repúdio ao comunismo havia sido intenso nos Estados Unidos, porquanto se chocava com o americanismo, ou seja, o individualismo e a livre iniciativa. In: HOBSBAWM, Eric, *op. cit.*, p. 232. Em relação ao Vaticano, Pio IX lançara, em 1864, a encíclica ***Syllabus errorum modernorum***-Sumário dos erros modernos, em que condenou, além do comunismo, o socialismo, o racionalismo, o panteísmo e o indiferentismo. In: KÜNG, Hans, *op. cit.*, p. 205.

[8] Em depoimento à Biblioteca Harry S. Truman, em outubro de 1971, o Almirante-de-Esquadra Robert Dennison, outrora ajudante-de-ordens do Presidente Truman (1948-1953) e Comandante-Chefe da Esquadra da Organização do Tratado do Atlântico Norte (1960-63), último posto por ele ocupado, afirmou que a famosa frase atribuída a Stalin – "Quantas divisões têm o Papa?" – nunca teria sido pronunciada. De acordo com sua versão, em Potsdam, Churchill ou outro havia afirmado que a Igreja Católica podia influenciar a estratégia a ser escolhida, ao que Stalin retrucaria, em tom de zombaria, sobre o real poder da Santa Sé. Dennison havia perguntado ao Embaixador Charles Bohlen, que comparecera às conferências sobre a expressão, e este lhe comunicou que ela nunca houvera sido exclamada. Disponível em:<www.trumanlibrary.org/oralhist/dennisn2.htm.

[9] REESE, Thomas. **O Vaticano por dentro**. **A política e a organização da Igreja Católica**. Bauru: EDUSC, 1999, p. 370.

[10] ALLEN JR., John. **Conclave: a política, as personalidades e o processo da próxima eleição papal**. Rio de Janeiro: Record, 2003, p.23.

[11] KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997, p. 530; HOBSBAWM, Eric, *op. cit.*, p. 229.

[12] PIO XII, Discurso radiofônico de. *Ecco alfine terminata*. Fim da guerra na Europa. 09 maio 1945 (www.vatican.va/holy_father/pius_xii/speeches/documents/hf_pxii_spe_19450509_radiomessagewar_po.html).

[13] HOBSBAWM, Eric, *op. cit.*, p. 223. Saraiva chama de relação quente o período de 1947 a 55 – desconfiança mútua, com corrida atômica – e de coexistência pacífica, o de 1955 a 68 – convivência tolerável, com negociações para um sistema de segurança mundial. SARAIVA, José Flávio S. (Org.). **Relações internacionais. Dois séculos de história. Entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)**. Brasília: FUNAG, 2001, p. 37.

[14] MARTINA, Giacomo, *op.cit*, p. 233; KÜNG, Hans, *op. cit.*, p. 223-224; CORNWELL, John, *op. cit.*, p. 365-367.

[15] BENIGNI, Mario; ZANCHI, Goffredo. **João XXIII**. São Paulo: Paulus, 2000, p. 221.

[16] Seu prestígio na carreira diplomática auxiliaria sua escolha ao pontificado em 1939. Cf. REESE, Thomas, *op. cit.*, p. 132 e 142; Sobre a visão agostiniana, Cf. JOHNSON, Paul. **História do cristianismo**. Rio de Janeiro: Imago, 2001, p. 612 e 617; KÜNG, Hans, *op. cit.*, p. 82. Para este autor, Santo Agostinho não teria tido a intenção de glorificar a Igreja e o Papa no Estado de Deus, nem de desprestigiar o Imperador no Estado secular. Desta forma, não teria elaborado sua obra em termos de instituições e pessoas, ou seja, não teria desejado politizar e personificá-la.

17 CORNWELL, John, *op. cit.*, p. 365-366; MARTINA, Giacomo, *op. cit.*, p. 256-259.

18 Pio XII havia enfatizado que democracia poderia ser viável se houvesse a presença do catolicismo. CORNWELL, John, *op. cit.*, p. 366-370.

19 MARTINA, Giacomo, *op.cit.*, p. 252-253; CORNWELL, John, *op. cit.*, p. 370-371; JOHNSON, Paul, *op. cit.*, p. 615; LEBEC, Eric. **História secreta da diplomacia vaticana**. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 108-109.

20 Apenas em 1969, o Presidente Nixon indicaria Henry Cabot Lodge, como representante pessoal novamente. Na gestão Reagan, em 1984, estabelecer-se-iam relações diplomáticas, encerrando uma proibição que remontava ao final da década de 1860. Cf. LEBEC, Eric, *op. cit.*, p. 103 e 130; ANDREOTTI, Giulio. The USA and The Holy See. The Long Road. **30 Days**, 3/2004. (http://www.30giorni.it/us/articolo.asp?id=3544;http://www.his.com/~council/melady2.htm;http://www.trumanlibrary.org/hstpaper/whcfcf.htm).

21 MARTINA, Giacomo, *op. cit.*, p. 245-248; BERSTEIN Carl; POLITI, Marco. **Sua Santidade. João Paulo II e a história oculta de nosso tempo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2000, p. 190-191.

22 MARTINA, Giacomo, *op. cit.*, p. 212 e 238-241; REESE, Thomas, *op. cit.*, 133-134, 200 e 384; CAHILL, Thomas, *op. cit.*, p. 212; BENIGNI Mario; ZANCHI, Goffredo, *op.cit.*, p. 228-229; MELLONI, Alberto. **Como se elege um papa. A história do conclave**. São Paulo, Paulinas, 2002, p. 122 e 140.

23 KÜNG, Hans, *op. cit.*, p. 224; CORNWELL, John, *op. cit.*, p. 401-402; CAHILL, Thomas, *op. .cit.*, p. 203.

24 MELLONI, Alberto, *op. cit.*, p.130.

25 JOHNSON, Paul, *op. cit.*, p. 616; REESE, Thomas, *op. cit.*, p. 145 e 206; MELLONI, Alberto, *op. cit.*, p.128-129; CHIOVARO, Francesco; BESSIÈRE, Gérard. **Urbi et orbi. Dos mil años de papado**. Barcelona: BSA, 1997, p. 117; ALLEN JR, John. Sizing up the papal prospects. **Conscience**. Washington: CFFC,2001 (http://www.cath4choice.org/nobandwidth/English/conscience/archived/Papal%20Prospects.htm).

26 CAHILL, Thomas, *op. cit.*, p. 236; JOHNSON, Paul, *op. cit.*, p.618; ALLEN JR, John, *op. cit.*, p. 24.

27 CAHILL, Thomas, *op. cit.*, p. 211, 225, 234-235, 239-242 e 247; MARTINA, Giacomo, *op. cit.*, p. 276-277; JOHNSON, Paul, *op. cit.*, p. 616; LEBEC, Eric, *op. cit.*, p. 137; BERSTEIN, Carl; POLITI Marco, *op. cit.*, p. 95 e 98.

28 BENIGNI, Mario; ZANCHI, Goffredo, *op. cit.*, p. 231.

29 CORNWELL, John, *op. cit.*, p. 402-403; JOHNSON, Paul, *op. cit.*, p. 620; CAHILL, Thomas, *op. cit.*, p. 248-9; KÜNG, Hans, *op. cit.*, p. 225-226.

30 CHIOVARO, Francesco; BESSIÈRES, Gérard, *op. cit.*, p. 117; MARTINA, Giacomo, *op. cit.*, p. 283; REESE, Thomas, *op. cit.*, 57-58; LEBEC, Eric, *op. cit.*, p. 144 e 147.

31 BERSTEIN, Carl; POLITI, Marco, *op.cit.*, p.100-101.

32 LEBEC, Eric, *op. cit.*, p. 153 e 156; MARTINA, Giacomo, *op. cit.*, p. 284-372.

33 JOÃO XXIII, encíclica de. ***Pacem in Terris***. A paz de todos os povos na base da verdade, justiça, caridade e liberdade, 11/4/1963 (http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_jxxiii_enc_11041963_pacem_po.html).

34 HOBSBAWM, Eric, *op. cit.*, p. 227; LEBEC, Eric, *op. cit.*, p. 145; KISSINGER, Henry, *op. cit.*, p. 704; MAGNOLI, Demétrio. **Da Guerra Fria à détente. Política internacional contemporânea**. Campinas: Papirus, 1988, p. 47.

[35] CAHILL, Thomas, *op. cit.*, p.231, 252-253 e 258; LEBEC, Eric, *op. cit.*, p. 146; ALLEN JR., John, *op. cit.*, p. 25; GADDIS, John. **We Now Know. Rethinking Cold War History**. Nova Iorque: Oxford University, 1998, p. 278-280.

[36] A Metrópole (Arcebispado) de Kiev, em 1595, unir-se-ia a Roma, separando-se do Patriarcado de Constantinopla, ao não aceitar o de Moscou – que se tornaria independente também de Constantinopla em 1657. Passaria a ser chamada de Igreja Católica Ucraniana de Rito Grego em separação à Igreja Ortodoxa Ucraniana, ligada ao de Constantinopla – a partir de 1600, Patriarcado Ecumênico. A região fora polonesa (Lvov), austríaca (Lemberg), novamente polonesa (Lvov), russa (Lviv) e, finalmente, ucraniana (Leópoli). O então Arcebispo foi um entre os 500 mil fiéis católicos condenados a trabalhos forçados na Sibéria. MARTINA, Giacomo, *op. cit.*, p. 248-249; CAHILL, Thomas, *op. cit.*, p. 253; JOHNSON, Paul, *op. cit.*, p. 617; LEBEC, Eric, *op. cit.*, p. 146 e 158-161.

[37] JOHNSON, Paul, *op. cit.*, p. 616; REESE, Thomas, *op. cit*, p.141-142; LEBEC, Eric, *op. cit.*, p. 135 e 384; CORNWELL, John, *op. cit.*, p. 402; KÜNG, Hans, *op. cit.*, p. 224; ALLEN JR., John, *op. cit.*, p. 23-25.

[38] KÜNG, Hans, *op. cit.*, p. 225; MARTINA, Giacomo, *op. cit.*, p. 315-316.

[39] CAHILL, Thomas, *op. cit.*, p. 255-257; CHIOVARO, Francesco; BESSIÈRE, Gérard, *op. cit.*, p. 117; MARTINA, Giacomo, *op. cit.*, p. 298; ALLEN JR., John, *op. cit.*, p. 24-25.

[40] Cf. http://www.balzan.com/en/preistraeger/index.cfm;http; //www.time.com/time/archive/preview/0,10987,829723,00.html.

[41] ALLEN JR., John, *op. cit.*, p. 25-26; MARTINA, Giacomo, *op. cit.*, p. 299; BERSTEIN, Carl; POLITI, Marco, *op. cit.*, p. 110-111 e 180; CAHILL, Thomas, *op. cit.*, p. 239; JOHNSON, Paul, *op. cit.*, p. 619; ALLEN, JR., John. Study in Contrasts. **National Catholic Reporter on Line**. 15/9/2000 (http://www.natcath.com/NCR_Online/archives/091500/091500j.htm).

[42] KÜNG, Hans, *op. cit.*, p. 229; CHIOVARO, Francesco; BESSIÈRE, Gérard, *op. cit.*, p. 117-118; CORNWELL, John, *op. cit.*, p.404; CAHILL, Thomas, *op. cit.*, p. 265-266 e 271.

[43] MELLONI, Alberto, *op.cit.*, p.150-153.

[44] BERSTEIN, Carl; POLITI, Marco, *op. cit.*, p. 119: "[o] já enfermo João XXIII obviamente considerava o Cardeal de Milão, Giovanni Battista Montini, o homem certo para concluir o trabalho que ele começara no Vaticano II". Recorde-se que Montini já havia sido considerado o sucessor natural de Pio XII até sua nomeação para o Arcebispado de Milão, em 1954. In: BENIGNI, Mario; ZANCHI, Goffredo, *op. .cit.*, p. 228.

[45] MARTINA, Giacomo, *op. cit.*, p. 300; KÜNG, Hans, *op. cit.*, p. 230; JONHSON, Paul, *op. cit.*, p. 624.

[46] REESE, Thomas, *op. cit.*, p. 208; CAHILL, Thomas, *op. cit.*, p. 266; LEBEC, Eric, *op. cit.*, p. 23.

[47] REESE, Thomas, *op. cit.*, p. 101, 134, 149-150 e 200; LEBEC, Eric, *op. cit.*, p. 135.

[48] ALLEN JR., John, *op. cit.*, p. 27-28; KISSINGER, Henry, *op. cit.*, p. 724-734.

[49] HITCHENS, Christopher. **O julgamento de Kissinger**. São Paulo: Boitempo, 2002, p. 55-56. No livro, o autor aponta uma série de desmandos cometidos pelos Estados Unidos durante a Guerra Fria, apontando como um dos seus artífices principais o ex-Chefe da Assessoria de Segurança Nacional e ex-Secretário de Estado, Henry Kissinger, que receberia o Prêmio Nobel da Paz, em 1973. Além do Vietnã, suas ações relacionar-se-iam basicamente ao Camboja, ao Laos, ao Chile, ao Paquistão e à Indonésia.

[50] HOBSBAWM, Eric, *op. cit.*, p. 215, 241-242 e 438; VIZENTINI, Paulo (Org.). **A grande crise. A nova (des)ordem internacional dos anos 80 aos 90**. Petrópolis: Vozes, 1992, p. 12-13; KISSINGER, Henry, *op. cit.*, p. 509-510, 726-727 e 832.

[51] Duas das três exigências práticas centrais dos reformadores haviam sido satisfeitas em princípio: o uso do vernáculo na liturgia e a abertura da comunhão eucarística para incluir a oferta do cálice também aos leigos, mas o celibato clerical não seria sequer discutido, bem como o divórcio, além de uma nova forma de nomeação dos bispos e da reforma da Cúria e do próprio Papado. KÜNG, Hans, *op. cit.*, p. 230-231; CAHILL, Thomas, *op. cit.*, p. 269; LEBEC, Eric, *op. cit.*, p.168.

[52] O Decreto da Liberdade Religiosa, fruto do trabalho do jesuíta norte-americano John Murray, seria observado como útil com relação ao mundo comunista pelo então Arcebispo de Cracóvia, futuro Papa João Paulo II, que conseguiria os votos dos bispos do Leste europeu, notadamente os dos seus compatriotas, para sua aprovação. CAHILL, Thomas, *op. cit.*, p. 266-267.

[53] O historiador britânico Eamon Duffy consideraria o Concílio Vaticano II como o evento cristão mais revolucionário desde a Reforma. Cf. CAHILL, Thomas, *op. cit.*, p. 229, 238 e 266; MARTINA, Giacomo, *op. cit.*, p. 303-304 e 307.

[54] CAHILL, Thomas, *op. cit.*, p. 230; MARTINA, Giacomo, *op. cit.*, p. 321-322.

[55] PAULO VI, encíclica de. *Populorum progressio*. Sobre o desenvolvimento dos povos. 26 de março de 1967 (http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/encyclicals/documents/hf_pi_enc_26031967_populorum_po.html). Esta encíclica representaria a terceira via – nem marxismo coletivista, nem capitalismo liberal. Cf. LEBEC, Eric, *op. cit.*, p. 212.

[56] KÜNG, Hans, *op. cit.*, p. 232; BERSTEIN, Carl; POLITI, Marco, *op. cit.*, p. 216, 402 e 419; CAHILL, Thomas, *op. cit.*, p. 268-269; REESE, Thomas, *op. cit.* , p. 370.

[57] CORNWELL, John, *op. cit.*, p. 404; JOHNSON, Paul, *op. cit.*, p. 624; REESE, Thomas, *op. cit.*, p. 145, 258-264 e 384; BERSTEIN, Carl; POLITI, Marco, *op. cit.*, p. 161-162.

Bibliografia

ALLEN JR., John. **Conclave: a política, as personalidades e o processo da próxima eleição papal**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

ALLEN, JR., John. Study in Contrasts. **National Catholic Reporter on Line**. 15/9/2000 (http://www.natcath.com/NCR_Online/archives/091500/091500j.htm).

ALLEN JR, John. Sizing up the Papal Prospects. **Conscience**. Washington: CFFC,2001 (http://www.cath4choice.org/nobandwidth/English/conscience/archived/Papal%20Prospects.htm).

ANDREOTTI, Giulio. The USA and The Holy See. The Long Road. **30 Days**, 3/2004 (http://www.30giorni.it/us/articolo.asp?id=3544).

BENIGNI, Mario; ZANCHI, Goffredo. **João XXIII**. São Paulo: Paulus, 2000.

BERSTEIN Carl; POLITI, Marco. **Sua Santidade. João Paulo II e a história oculta de nosso tempo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2000.

CAHILL, Thomas. **Papa João XXIII**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2002.

CHIOVARO, Francesco; BESSIÈRE, Gérard. **Urbi et orbi. Dos mil años de papado**. Barcelona: BSA, 1997.

CORNWELL, John. **O papa de Hitler. A história secreta de Pio XII**. 2. ed. Rio de Janeiro: Imago, 2000.

GADDIS, John. **We now know. Rethinking Cold War history**. Nova Iorque: Oxford University, 1998.

GENTILI, Pablo. **Globalização excludente. Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. Petrópolis: Vozes, 1999.

HITCHENS, Christopher. **O julgamento de Kissinger**. São Paulo: Boitempo, 2002.

HOBSBAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991**. 25. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002,

JOHNSON, Paul. **História do cristianismo**. Rio de Janeiro: Imago, 2001.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997.

KÜNG, Hans. **Igreja Católica**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2002.

LEBEC, Eric. **História secreta da diplomacia vaticana**. Petrópolis: Vozes, 1999.

MAGNOLI, Demétrio. **Da Guerra Fria à *détente*. política internacional contemporânea**. Campinas: Papirus, 1988.

MARTINA, Giacomo, **História da Igreja. De Lutero a nossos dias**. São Paulo: Loyola, 1997.

MCWILLIAMS, Wayne; PIOTROWSKI, Harry. **The World since 1945: a History of International Relations**. 4. ed. Lynne Rienner: London, 1997.

MELLONI, Alberto. **Como se elege um papa. A história do conclave**. São Paulo: Paulinas, 2002.

OPTATISSIMA PAX. **Orações públicas para a pacificação dos povos (**http://www.vatican.va/holy_father/pius_xii/encyclicals/documents/hf_pxii_enc_18121947_optatissimapax_po.html).

PACEM IN TERRIS. A Paz de Podos os Povos na Base da Verdade, Justiça, Caridade e Liberdade, 11 de abril de 1963 (http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_jxxiii_enc_11041963_pacem_po.html).

POPULORUM PROGRESSIO. Sobre o Desenvolvimento dos Povos, 26 de março de 1967 (http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/encyclicals/documents/hf_pi_enc_26031967_populorum_po.html).

REESE, Thomas. **O Vaticano por dentro**. **A política e a organização da Igreja Católica**. Bauru: EDUSC, 1999.

SARAIVA, José Flávio S. (org.). **Relações internacionais. Dois séculos de história. Entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)**. Brasília: FUNAG, 2001.

SERBIN, Kenneth. **Diálogos na sombra. Bispos e militares, tortura e justiça social na ditadura**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

VESENTINI, José W. **Imperialismo e geopolítica global.** Campinas: Papirus, 1990.

VIZENTINI, Paulo (org.). **A grande crise. A nova (des)ordem internacional dos anos 80 aos 90**. Petrópolis: Vozes, 1992.

WALLERSTEIN, Immanuel. A reestruturação capitalista e o sistema-mundo (www.trumanlibrary.org/oralhist/dennisn2.htm).

Outros sites utilizados:

http://www.balzan.com/en/preistraeger/index.cfm;http://www.time.com/time/archive/preview/0,10987,829723,00.html.

www.vatican.va/holy_father/pius_xii/speeches/documents/hf_pxii_spe_19450509_radiomessagewar_po.html.

DOIS ANOS DE "PRESENÇA SOBERANA": UMA REFLEXÃO SOBRE A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA

Luiz A. P. Souto Maior

Resumo

O artigo resume as linhas gerais da política externa do atual governo brasileiro, que caracteriza como a orientação de uma potência emergente, em contraste com a de um país emergente. Faz a seguir uma breve análise da cena internacional, com ênfase na diluição do poder econômico e conseqüente erosão da hegemonia americana, especialmente a partir do fim da Guerra Fria. Termina com um comentário sobre as oportunidades e desafios que o contexto internacional, tanto mundial como regional, oferecem à nossa política externa, tal como vista pelo autor.

Abstract

The article gives a brief account of the present Brazilian government's foreign policy, which it describes as that of an emergent power, as opposed to that of an emergent country. It examines briefly the world political and economic situation, emphasizing the new distribution of international economic power and the related decline of American hegemony, especially since the end of the Cold War. It concludes with some comments on the challenges and opportunities offered to Brazilian diplomacy by the international environment, both regional and worldwide.

Introdução

Em abril de 2003, escrevi um artigo[1] sobre o que me parecia serem alguns dos principais desafios para uma política externa que se propusesse pôr em prática aquilo que, na época, eram apenas um discurso e algumas poucas iniciativas internacionais de um governo recém-empossado. O artigo fazia, pois, uma reflexão especulativa, já que a matéria em exame era, em certo sentido, a interação de duas hipóteses: a forma concreta que tomaria o discurso do novo governo quando convertido em política operacional e a reação externa a tal política. Hoje, decorridos quase dois anos desde a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, parece válido e oportuno examinar, de maneira mais fundamentada e menos hipotética, a orientação geral de política externa do atual governo. Deliberadamente, tal exame não se deterá na avaliação, positiva ou negativa, dos aspectos essencialmente operacionais ou de execução da política seguida.

1. Uma definição de objetivos coerente, mas ambiciosa

Não creio que algum outro governo brasileiro tenha, de maneira tão enfática, colocado a política externa como instrumento essencial à consecução dos objetivos centrais de seu programa de governo: "para construir um novo modelo econômico, que terá como base um

vasto programa de inclusão social, será necessário aprofundar a democracia em nosso país e garantir uma presença soberana do Brasil no mundo”. [2] Havia, pois, um objetivo econômico-social central, para cuja consecução era fundamental aprofundar a democracia e assegurar uma “presença soberana” no mundo, sem uma clara gradação de importância entre os dois instrumentos.

O que na época poderia ter sido percebido como mera expressão retórica de um candidato em campanha vem sendo seguido pelo governante, que se tem envolvido diretamente nos assuntos internacionais, desenvolvendo uma diplomacia presidencial extremamente ativa. Em pouco mais de ano e meio, de 2 de dezembro de 2002, quando ainda Presidente eleito, a 14 de junho de 2004, teria havido, entre viagens do nosso Presidente ao exterior e visitas de alto nível a Brasília, nada menos de cem exemplos de atividades diplomáticas envolvendo diretamente o primeiro mandatário, segundo dados coletados por Paulo Roberto de Almeida.[3]

Dentro dessa percepção da importância da política externa, é, porém, atribuída clara prioridade a uma agenda regional, cuja definição não peca pela modéstia nem, em alguns pontos, pelo excesso de realismo. Assim, “a grande prioridade” é nada menos do que a “construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social”. Para tanto, o ponto de partida seria “uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido (...) por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político” apoiado em “alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados”.[4] A eles caberia ainda juntar as “dimensões social, cultural e científico- tecnológica”. Dentro dessa ordem de idéias, propunha-se o Presidente a apoiar “os arranjos institucionais necessários para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América Latina”, bem como a empenhar-se na cooperação concreta e em diálogos substantivos com todos os países da América Latina. Desde a sua posse, o atual governo comprometeu-se, pois, com uma atuação diplomática que teria como prioridade a revitalização do Mercosul. E o sentido político do empreendimento é enfatizado pela proposta de estabelecimento de uma política externa comum, considerada como corolário óbvio de tal esforço. Esta seria a base para a integração de toda a América do Sul e, subsidiariamente, embora tal advérbio nunca seja usado, da cooperação com os demais países latino-americanos.

A essas ênfases substantivas somou-se ainda uma mudança de estilo, na medida em que o atual Presidente assumiu publicamente a disposição de exercer um papel protagônico na região, ao proclamar sua intenção de contribuir, “desde que chamados e na medida de nossas possibilidades”, para a solução pacífica de crises regionais. Não parece exagerado dizer, portanto, que a agenda internacional do governo Lula começava por assumir a liderança de um movimento tendente à organização de um espaço político-econômico sul-americano, cujo núcleo seria o Mercosul e em que o Brasil teria um papel preeminente. E como nenhum

país pode liderar anonimamente um movimento dessa envergadura, tal disposição veio coadunar-se com uma atuação diplomática de alta visibilidade. Ela começaria a ser praticada ainda antes da posse – com o envio do assessor presidencial para assuntos internacionais a Caracas, com o objetivo de ajudar na busca de uma solução para a crise interna venezuelana – e continuaria, logo depois, com o comparecimento do Presidente ao Foro Social Mundial, em Porto Alegre, e em seguida, ao Foro Econômico Mundial, em Davos, onde defendeu a criação de um fundo internacional contra a fome e caracterizou a paz como um objetivo não apenas moral, mas de racionalidade. Isso, no momento em que o Secretário de Estado americano, no mesmo foro, anunciava estar o seu país pronto a atacar o Iraque a qualquer momento.

O conteúdo da política sul-americana do governo Lula cria, porém, uma área de divergência conceitual e mesmo de conflito potencial com Washington, que já tinha, desde 1994, sua própria proposta – a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) – sobre como organizar o espaço econômico latino-americano, a qual tinha sido formalmente aceita pelos demais países do continente (exceto Cuba), inclusive o próprio Brasil. Por mais que se busque calar ou minimizar as divergências entre as visões brasileira e americana de como o continente deveria organizar-se do ponto de vista econômico, mas com inescapáveis implicações políticas, elas são óbvias. E foram, aliás, deixadas perfeitamente claras pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que já definira a ALCA, tal como proposta pelos Estados Unidos, como uma "anexação" da América Latina e caracterizou o Mercosul como um "projeto político". O que existe é, pois, algo bem mais profundo do que meros conflitos tópicos de interesses. São duas visões globais divergentes sobre o sentido que deverá tomar o regionalismo hemisférico. Até o momento, a fórmula conciliatória encontrada foi a admissão de uma ALCA de geometria variável, na qual diferentes países poderiam comprometer-se com diferentes conteúdos daquele esquema de integração continental.

Nada disso significa, entretanto, que a assunção do poder pelo atual governo brasileiro tenha criado, pelo menos até o momento, um clima de fricção ou azedume entre os dois países. Nas palavras do nosso Ministro das Relações Exteriores, em entrevista à **Gazeta Mercantil**[5], o Brasil procuraria ter com os Estados Unidos "uma parceria madura", na qual se trataria de passar de um clima "de queixas recorrentes para uma visão mais estratégica, na qual os Estados Unidos reconhecem no Brasil um parceiro indispensável para a estabilidade da América do Sul e mesmo da África". E no plano mais abstrato, porém relevante, dos contactos pessoais, a visita do Presidente brasileiro aos Estados Unidos, em junho de 2003, foi geralmente considerada como muito bem sucedida – algo tido como surpreendente por alguns observadores, dadas as diferenças de formação e percepções entre os dois mandatários.

Essa visão da política continental e de como o Brasil deveria relacionar-se com os países da região – inclusive, num sentido mais amplo, com os Estados Unidos – enquadra-se naturalmente numa percepção abrangente do que deveria ser a própria ordem mundial.

Em sua já citada entrevista à **Gazeta Mercantil**, nosso Ministro das Relações Exteriores declarou que o atual governo pretendia "ser muito afirmativo na busca de maior democratização das relações internacionais" e que "isso passa pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas". O problema é que conseguir uma "maior democratização das relações internacionais", como coloca o nosso chanceler, ou promover uma "ordem política e econômica mundial mais justa", como já propusera o então candidato Lula, significa, em última análise, promover uma redistribuição internacional de poder que só é desejada pelos países menos poderosos, que supostamente se beneficiarão de tal redistribuição. Numa colocação aparentemente menos ambiciosa e mais pragmática, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em seu discurso de posse, falou em "estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea". A rigor, já não se trataria, pelo menos num primeiro estágio, de democratizar as relações entre os Estados, mas de favorecer o surgimento de distintos pólos de poder, de modo a assegurar maior espaço de manobra às nações mais fracas. É uma formulação mais branda, que em última análise busca aliados entre outros países de porte médio que, nesse nível de generalidade, têm aspirações semelhantes à nossa. Ela não elimina, entretanto, a divergência de objetivos nem áreas potenciais de desacordo com a potência hegemônica, que pretende manter-se como tal.

Na prática, é essa última fórmula – já antecipada pelo candidato em seu citado artigo para a **Carta Internacional** – que parece estar sendo seguida pela diplomacia brasileira ao "desenvolver um bilateralismo forte com a China, a Índia, a Rússia e outros que têm importância geopolítica e econômica e com os quais podemos não só desenvolver relações complementares como estabelecer linhas comuns de intervenção nos grandes organismos internacionais".[6] Isso tem sido bem ilustrado tanto pelo relacionamento bilateral que Brasília vem desenvolvendo com os países mencionados como, no âmbito multilateral, na formação do G-20, às vésperas da reunião ministerial da Organização Mundial de Comércio, em Cancún, em setembro de 2003. Embora com alcance prático menos evidente, enquadra-se também na mesma orientação o G-3 ou "Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul".

Em suma, ao propor-se "garantir uma *presença soberana* do Brasil no mundo" [grifo meu], o atual governo partiu de um discurso coerente, mas claramente ambicioso. Tanto pela forma geral como é apresentado quanto por alguns aspectos do seu conteúdo, é menos a fala de um *país emergente,* em busca de maior espaço de manobra, do que a de um Estado que se vê como *potência emergente,* com aspiração a maior influência na cena mundial. Tal atitude, sem ser declarada, transparece, por exemplo, no papel que o país se propõe desempenhar na América do Sul e na maneira como percebe o relacionamento de Brasília com Washington. É essa auto-percepção de potência emergente do atual governo que mais claramente distingue sua política internacional da de outros que, até 1990, também viram no desenvolvimento econômico um objetivo maior de sua atuação na área externa. No essencial, tal discurso vem sendo seguido com persistência durante os últimos dois anos. É inegável, porém, que a consecução dos objetivos traçados encontra sérios obstáculos não

apenas numa realidade internacional estruturada para favorecer a supremacia das forças tradicionais, mas também na própria América do Sul, que, de acordo com a percepção global do governo Lula, deveria ser a sua base de apoio.

2. Um mundo para quem?

Algo simplificadamente, pode-se dizer que os Estados Unidos entraram na II Guerra Mundial porque não podiam permitir que a Eurásia fosse dominada por uma potência ou uma aliança de potências hostis. Derrotar o Eixo era, pois, um imperativo geopolítico.

Atingido tal objetivo, Washington viu-se, porém, confrontado com outro desafio ainda mais complexo – a ameaça soviética. Por si só, o território do que era então a União Soviética cobria uma enorme fatia da Ásia e da Europa Oriental. Ao fim do conflito, suas tropas ocupavam quase tudo que restava desta última e boa parte da Europa Central. Persistia, pois, a velha ameaça geopolítica, à qual se juntava, porém, um elemento novo: o aceno aos deserdados do mundo para que aderissem a um sistema político-ideológico alternativo que – pelo menos em sua concepção doutrinária – não tinha os traços mais hediondos do nazi-fascismo. Como um confronto direto não convinha nem a Washington nem a Moscou, o resultado formal foi o acordo alcançado em Ialta, que dividia o mundo em duas grandes áreas de influência. O resultado prático foi a chamada Guerra Fria, o longo período de fricção entre as duas superpotências que condicionou a vida internacional durante as quatro décadas seguintes.

Para Washington, enfrentar tal desafio era uma tarefa multifacetada. Envolvia criar as condições necessárias para frear (militarmente se necessário) um eventual avanço do poderio soviético; reconstruir economicamente (e no caso dos países do Eixo, também politicamente) países aliados arrasados pela guerra, vencedores e vencidos; promover na Europa um novo arranjo político-diplomático capaz de evitar o ressurgimento de antigos conflitos regionais; e, *last but not least*, evitar que boa parte da humanidade, tanto nos países pobres como nos ricos, se deixasse seduzir pelo canto da sereia socialista. Tratava-se também de criar um arcabouço jurídico-institucional capaz de induzir os Estados que a ele aderissem a um certo padrão de comportamento nas suas relações recíprocas, tanto políticas como econômicas. Era preciso evitar que as rivalidades econômicas gerassem problemas de segurança internacional, conseguindo que a violência, já que não podia ser eliminada, ficasse circunscrita às áreas pobres do mundo. Claramente, não se tratava de construir uma ordem mundial justa ou democrática, mas aquela que melhor conciliasse os interesses das grandes potências da época.

Neste sentido, pode-se dizer que a política externa de Washington conseguiu um grande êxito, porém à custa de considerável erosão da própria hegemonia americana. Era a parte indesejada (e na obsessão com a Guerra Fria, presumivelmente imprevista), mas inevitável, do próprio empreendimento. O aumento da prosperidade mundial levou a uma

relativa diluição do poder econômico entre as nações industrializadas do mundo capitalista. Referências a uma divisão tripartite do poder econômico mundial – Estados Unidos, Comunidade Européia, Japão – tornaram-se corriqueiras. No começo da década de 1970, Washington, em dificuldade para cobrir os altos custos da sua liderança político-militar, pôs fim à conversibilidade do dólar em ouro – e por via de conseqüência ao sistema de paridades fixas entre as moedas –, derrubando um dos pilares do sistema econômico internacional do pós-Guerra. O mundo chegou assim a um novo *modus vivendi* – os Estados Unidos continuaram a garantir a segurança do Ocidente no confronto com a URSS, enquanto seus aliados, menos dispostos a arcar diretamente com os ônus militares da Guerra Fria, financiavam a liderança político-militar de Washington sobre eles mesmos. A continuada preeminência político-militar americana no bloco ocidental passou a repousar sobre três pilares: a indiscutível superioridade bélica dos Estados Unidos; a inapetência para o exercício do poder político da parte dos outros dois pólos econômicos, o que era reforçado, no caso europeu, pela dificuldade de se chegar sequer à formulação de uma política externa comum; a continuada ameaça do bloco soviético, que assim se convertia involuntariamente num dos sustentáculos da coesão do Ocidente.

A década de 1980 e começo da de 1990 marcaram o fim daquilo que, na falta de melhor denominação, poderíamos chamar de mundo de pós-Guerra. O enfraquecimento e, finalmente, o desmoronamento do bloco soviético debilitou a liderança americana entre seus próprios aliados; o Ato Europeu Único aprofundou o processo de integração da Europa Ocidental, contribuindo para consolidar outro pólo de poder econômico no mundo; numa admissão tácita da sua incapacidade de assegurar o funcionamento de um sistema multilateral de comércio que satisfizesse os seus interesses, Washington passou a concluir acordos comerciais de caráter preferencial, aderindo ao regionalismo econômico. Em 1991, o Tratado de Maastricht marcou o surgimento da União Européia, enquanto a própria União Soviética foi substituída pela Comunidade dos Estados Independentes. Firmava-se destarte a coesão da Europa Ocidental, enquanto se fragmentava a Oriental.

A evolução acima esboçada, ocorrida ao longo da segunda metade do século passado, levou, pois, a um divórcio entre o poderio econômico e o político internacionais, ou mais precisamente, a uma situação em que a potência político-militar hegemônica já não tinha os recursos necessários para sustentar sozinha a própria hegemonia. Isso não tinha sido de fundamental relevância enquanto estavam de pé os três mencionados pilares sobre os quais repousava o *modus vivendi* a que tinham chegado os aliados ocidentais. A partir, porém, do momento em que desaparece o terceiro deles – a ameaça soviética –, a situação torna-se instável. Segundo alguns observadores, a "guerra contra o terror", declarada pelo governo Bush logo depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, teria sido uma tentativa de Washington de substituir uma ameaça externa comum – a soviética – por outra – o terrorismo internacional, o que restabeleceria, com outro formato, o antigo tripé. Não é preciso, porém, endossar tal teoria, para apreciar o problema objetivo com que se defronta Washington. Dois

exemplos o ilustram sobejamente. Estima-se que, em 1991, o custo total da Guerra do Golfo foi de US$ 76,1 bilhões. A operação política que levou à aprovação, pelo Conselho de Segurança da ONU, do ataque ao Iraque foi liderada pelos Estados Unidos, as operações bélicas foram levadas a cabo com instrumentos militares dominantemente norte-americanos, mas Washington participou com apenas 12% dos gastos, enquanto a Arábia Saudita arcava com 29%, o Kuwait com 26%, a Alemanha com 16%, o Japão com 10% e os Emirados Árabes Unidos com 7%.[7] Em outras palavras, Washington comandava, mas já não podia pagar. Em contraste, nas operações recentes contra o Afeganistão e, sobretudo, contra o Iraque, a diplomacia americana não conseguiu apoios comparáveis. Viu-se, assim, no dilema de curvar-se ao multilateralismo ou, alternativamente, afirmar a sua posição de "hiperpotência", declarar a irrelevância da ONU e atacar o Iraque com o apoio de seu fiel aliado britânico e de alguns escassos outros de menor projeção. Tendo optado pelo segundo curso de ação, as conseqüências são bem conhecidas: a vitória na guerra, o fracasso na construção da paz, um dano de conseqüências ainda imprevisíveis à aliança com a Europa e um desequilíbrio fiscal cujo impacto final sobre a economia americana e sobre o mundo ainda não pode ser plenamente avaliado. Resumidamente, o confortável superávit fiscal herdado da administração anterior foi transformado em um déficit que se aproxima a largos passos dos 6% do PIB da maior economia do mundo, hoje também a mais endividada do planeta.

Paralelamente à redistribuição do poder econômico entre as grandes economias capitalistas, produziu-se, porém, um crescimento altamente significativo de uns quantos países em desenvolvimento de renda média, entre os quais o Brasil. Medidas pela equivalência do poder aquisitivo das moedas respectivas, as dez maiores economias do mundo em 2003 – Estados Unidos, China, Japão, Índia, Alemanha, França, Grã-Bretanha, Itália, Brasil e Rússia – incluíam quatro países em desenvolvimento ou em transição[8]. E o enorme déficit em contas correntes dos Estados Unidos, da ordem de 5,5% do PIB, é hoje crescentemente financiado pelos bancos centrais de países asiáticos, sobretudo o da China. É uma situação dificilmente imaginável até poucos anos atrás, quando, nas palavras de **The Economist**, "a expressão 'a economia mundial' era usada como forma taquigráfica para indicar as economias do mundo desenvolvido".

O irônico, porém, é que toda essa mudança na distribuição internacional do poder econômico pouco se tem traduzido em alterações efetivas na estrutura normativo-institucional que formalmente continua a reger as relações políticas e econômicas entre os Estados. No Conselho de Segurança das Nações Unidas, o direito de veto continua a ser exercido por cinco grandes potências da década de 1940, que já não refletem a atual distribuição de forças políticas e econômicas no mundo. No comércio internacional, são flagrantes as distorções associadas ao funcionamento de um sistema tornado obsoleto. Os produtos vendidos tipicamente por países em desenvolvimento pagam tarifas muito mais altas do que os importados dominantemente dos países ricos. No caso de têxteis, criou-se mesmo, através do Arranjo Multifibras, de 1974, um regime especial formalmente terminado com a entrada

em vigor do Acordo sobre Têxteis e Confecções, em 1995. Na prática, porém, ele só deve terminar, na melhor das hipóteses, no fim de 2004, com a eliminação da última parcela das quotas ainda em vigor nos Estados Unidos, no Canadá e na União Européia. Por sua vez, os produtos agrícolas, nos quais as economias mais pobres têm freqüentemente considerável vantagem comparativa, ficaram até há pouco praticamente fora das disciplinas do antigo GATT, beneficiando-se de toda sorte de subsídios e barreiras à importação.

A verdade, porém, é que o mundo vive uma situação paradoxal. Os Estados Unidos são a maior economia do planeta e também, de longe, a maior potência militar, tanto em termos da quantidade como do avanço tecnológico do seu equipamento bélico. Em tese, nada haveria de surpreendente, portanto, no fato de ser a nação politicamente mais influente do mundo e de declaradamente pretender manter-se como tal. Até aí, tudo faria sentido, não fosse pelo fato de ser ela também a mais endividada e de existirem hoje todas as condições objetivas para uma corrida contra a sua moeda. Que isso ainda não tenha ocorrido deve-se essencialmente à circunstância de os bancos centrais de seus principais credores – especialmente os de alguns países asiáticos, sobretudo o da China – preferirem continuar acumulando títulos do Tesouro dos Estados Unidos para financiarem suas próprias vendas à imensa economia norte-americana. Todos os indícios são de que tal estado de coisas possa manter-se ainda por alguns anos, mas é difícil imaginar que se possa sustentar indefinidamente. Se e quando tal processo de financiamento dos déficits fiscal e de contas correntes americanos vier a ser interrompido, o desfecho mais provável será uma forte desvalorização do dólar, de conseqüências imprevisíveis para as economias norte-americana e mundial.

Em tese, estaríamos, portanto, vivendo hoje um momento propício para a revisão de todo o sistema político e econômico criado ao fim da II Guerra Mundial, com vistas a adaptá-lo a uma nova realidade internacional, em que o bipolarismo morreu e a hegemonia norte-americana deve ser fortemente qualificada em função da nova distribuição internacional do poder econômico. Seria o momento de estabelecer, tanto na área econômica como na política, um genuíno multilateralismo, capaz de assegurar uma forma razoavelmente eqüitativa de governança internacional. Em vez disso, o que vemos, porém, é uma administração americana que se comporta como se a situação atual pudesse prolongar-se indefinidamente, de modo a permitir que Washington prossiga na sua rota unilateralista, baseada sobretudo no seu poderio militar, como se este dispensasse qualquer base econômica de sustentação.

3. Uma oportunidade?

Num mundo que passou por tão marcante redistribuição internacional de poder no espaço de pouco mais de quatro décadas, parecem realmente existir fatores que favorecem os objetivos diplomáticos do governo Lula e a atitude assertiva por ele assumida em sua política externa. Ao falar em contribuir para uma ordem mundial mais democrática, a partir do estímulo aos incipientes elementos de multipolaridade perceptíveis na atual cena

internacional, ele parece estar-se referindo à oportunidade aberta a uma potência emergente pela diluição do poder econômico – e conseqüentemente político – já em andamento. Dentro da mesma ordem de idéias, tampouco se pode negar viabilidade potencial à sua declarada intenção de conquistar para o Brasil um lugar de membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, caso realmente se dê a reforma daquele órgão. Da mesma forma, é inegável o pragmatismo com que nosso atual governo tem buscado apoio às suas aspirações tanto entre outros países em desenvolvimento de significativa expressão geopolítica como entre potências mais tradicionais. Embora de formas distintas, não só países como a Índia ou o Brasil, mas também outros, como a França ou a Alemanha, tenderiam a ganhar com uma diluição da hegemonia americana, viesse ela através do fortalecimento de uma multipolaridade hoje ainda embrionária ou de uma efetiva democratização da ordem mundial. O que cabe indagar é se a comunidade internacional está madura bastante para promover transformações de tal envergadura, bem como se e em que medida a política externa preconizada e praticada pelo governo Lula poderá contribuir para tanto.

As respostas às duas questões estão claramente interrelacionadas. O problema de até que ponto e por quanto tempo o mundo aceitaria a liderança político-militar de Washington sem fazer-lhe qualificações importantes está colocado desde o fim da Guerra Fria, ainda que de forma apenas implícita. O próprio sentido da Aliança Atlântica foi posto em causa. Aliança para fazer o que, contra quem e em que âmbito geográfico? A tendência abusiva a usurpar funções juridicamente atribuídas ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, como ocorreu na antiga Iugoslávia, claramente não podia ser tomada pela comunidade internacional como resposta adequada. Respostas apenas parciais, como a sua expansão para absorver antigos membros do Pacto de Varsóvia ou as decisões relativas a operações fora da área tradicional de atuação da OTAN, foram paliativos para atender a situações que não envolviam divergências de maior profundidade entre os aliados.

A questão assumiu, entretanto, um caráter crescentemente grave a partir do momento quando, logo depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, o governo Bush deu praticamente um ultimato à comunidade internacional, intimando-a tomar posição pelos Estados Unidos ou pelo terror, sem meio termo. Foi um momento delicado, mas que talvez tivesse podido ser superado sem maiores danos políticos se a administração norte-americana se houvesse limitado a atacar o Afeganistão e contentado com a solidariedade então recebida de um mundo chocado com a brutalidade dos atos terroristas perpetrados em Nova York e Washington. O passo seguinte – a decisão de atacar "preventivamente" o Iraque – levou, porém, não apenas a Aliança Atlântica a uma cisão de proporções históricas, mas também a um cisma político na própria União Européia. E o problema só fez agravar-se quando se tornou evidente que as razões fundamentais alegadas para a operação bélica não tinham apoio nos fatos e que não havia qualquer plano minimamente adequado para reconstruir um Iraque econômica e politicamente viável sobre os escombros materiais e humanos deixados pela guerra.

Por si sós, tais fatos bastariam para lançar sérias dúvidas sobre a capacidade da comunidade internacional de reconstruir um sistema multilateral de consulta e cooperação suficientemente firme e eficaz para permitir a cicatrização das feridas deixadas pelos acontecimentos mais recentes. Não se pode esquecer que – ao defender a noção de guerra preventiva e declarar a "irrelevância" das Nações Unidas – Washington praticamente renegou sua fidelidade às noções de multilateralismo e do próprio direito internacional positivo, sobre as quais repousa toda a estrutura normativo-institucional internacionalmente em vigor. Acrescente-se a isso atitudes anteriores, como a rejeição ao Protocolo de Quioto e ao Tribunal Penal Internacional, e torna-se evidente a dificuldade com que se defrontará a comunidade internacional para restabelecer o clima de confiança mútua necessário à reedificação de uma ordem internacional durável.

Talvez mais grave, entretanto, do que qualquer dos fatos acima citados seja a clara vitória alcançada pelo Presidente George W. Bush nas eleições de 2 de novembro de 2004. Pelas circunstâncias que o cercaram, o pleito tem sido interpretado por muitos como um referendo sobre as políticas seguidas pelo mandatário americano em seu primeiro mandato. A pergunta que não se pode calar é, pois, se a opção continuísta dos eleitores americanos se deu com base em temas morais – aborto, casamento de homossexuais etc –, como querem alguns, ou em questões mais convencionais, entre as quais a "guerra contra o terror" ou o ataque ao Iraque, como opinam outros. Na segunda hipótese, isso significaria que não apenas o atual Presidente e sua coorte de *neocons,* mas uma maioria da opinião norte-americana, apóia o unilateralismo belicoso do Senhor Bush. Em outras palavras, a sociedade da maior potência do planeta – em termos econômicos, tecnológicos, militares e de influência política internacional – teria declarado formalmente sua indiferença em relação ao resto do mundo. Evidentemente, seria leviano afirmar que tal é efetivamente o caso, mas por outro lado, parece inegável que 51% dos eleitores norte-americanos – mesmo que tenham reeleito seu Presidente por motivos que pouco têm a ver com sua política externa ou com seu flagrante descaso pelos direitos individuais – não vêem nesses aspectos de sua administração algo que o desqualifique para exercer um novo mandato. Em suma, a reeleição do Presidente Bush deixa no ar uma preocupante dúvida sobre se o mundo está diante de uma mudança na escala de valores tradicional da sociedade americana. Resta saber de que maneira aqueles Estados com maior capacidade de influenciar o curso dos acontecimentos internacionais interpretarão este estado de coisas e a que conclusões chegarão no tocante à eventual construção de uma nova ordem internacional.

4. Que "presença soberana"?

Tudo isso nos traz de volta ao objeto principal da presente reflexão, que é a política externa do governo Lula. Segundo as palavras do nosso próprio Presidente, o objetivo central de construir um novo modelo de desenvolvimento econômico dependeria, além de fatores

internos, da nossa capacidade de “garantir uma presença soberana do Brasil no mundo”. Ou seja, a defesa constante dos interesses do país no âmbito internacional é vista como um imperativo, já que dela depende o êxito do projeto nacional do atual governo. Mas para garantir tal “presença soberana” na comunidade das nações, o Brasil deve contar com uma base regional sólida, cujo núcleo seria o Mercosul, com o qual se pretenderia “obviamente” desenvolver uma política externa comum. A partir de tal base, tratar-se-ia de chegar a construir “a integração da América do Sul em seu conjunto”. E na percepção do nosso atual governo, o Brasil precisaria contar também, tanto no plano bilateral como no multilateral, com firmes laços de cooperação e coordenação com outros países em desenvolvimento de especial expressão econômica e geopolítica. Nada disso implicaria, entretanto, um distanciamento em relação às grandes potências tradicionais, especialmente os Estados Unidos, com quem, como já assinalado, o nosso chanceler acredita ser possível desenvolver uma parceria madura, de sentido mais estratégico, baseada no reconhecimento da importância do Brasil como “parceiro indispensável para a estabilidade da América do Sul e mesmo da África”. A política externa do atual governo vem, pois, tratando de desenvolver uma ampla atuação diplomática, de caráter bilateral e multilateral, que cobriria várias áreas de interesse e tenderia a espraiar-se pelo mundo, de modo a promover o desenvolvimento dos incipientes elementos de multipolaridade já perceptíveis na atual cena internacional, com vistas a favorecer o surgimento de uma ordem mundial mais democrática. Resta examinar até que ponto, à luz da experiência dos quase dois anos já decorridos desde a posse do atual governo, os componentes dessa grande visão de nossa política internacional são realistas e conducentes à consecução dos objetivos a que declaradamente se aspira.

A situação mais complexa encontra-se em nosso próprio continente, onde se superpõem pelo menos três percepções divergentes de como melhor organizar o espaço político-econômico hemisférico:

- A percepção dos Estados Unidos como superpotência mundial. É uma visão que, respeitados determinados interesses permanentes da potência dominante, tende a variar de acordo com as prioridades de Washington em cada momento. Assim, manter a preeminência dos Estados Unidos no continente é um objetivo constante, mas a relevância deste último no quadro geral da política externa americana tende a variar conforme as preocupações dominantes da diplomacia norte-americana na conjuntura internacional do momento. Desde o 11 de setembro de 2001, por exemplo, quando a “guerra contra o terror” passou a dominar as preocupações dos planejadores políticos de Washington, a América Latina deixou de ocupar posição de destaque na agenda diplomática norte-americana.
- O pan-americanismo, de velha inspiração monroísta, que sob o manto retórico da solidariedade continental, vê no Hemisfério Ocidental uma área de segurança e influência dos Estados Unidos. Fundadas já no espírito da Guerra Fria, suas expressões institucionais tradicionais – o Tratado Interamericano de Assistência

Recíproca (TIAR), de 1947, e a Organização dos Estados Americanos (OEA), de 1948 – refletem claramente tal percepção. A tentativa de estabelecer uma área hemisférica de livre comércio se enquadraria nessa linha de pensamento e representa o esforço mais recente de institucionalização das relações econômicas entre os países do Continente, exceto Cuba. Num contexto internacional distinto, no qual predominam os interesses econômicos e o regionalismo já passara a ser aceito por Washington, retomar-se-ia assim, com outra roupagem, a mesma velha noção das Américas como área de influência dos Estados Unidos. Para tanto, busca-se atrelar as nações em desenvolvimento do hemisfério à pujante economia dos Estados Unidos, numa forma de regionalismo econômico assimétrico que, na ausência de mecanismos compensatórios adequados, tenderia a tornar-se intrinsecamente satelitizante. Na verdade, trata-se de vestir com roupagens modernas uma idéia antiga: por um lado, firma-se com instrumentos econômicos uma velha percepção das relações intra-continentais; por outro, dá-se uma expressão particularmente ambiciosa à conversão de Washington ao regionalismo econômico, iniciada em meados da década de 1980.

- Uma noção imprecisa, de remota inspiração bolivariana, que, na falta de melhor designação, poderíamos denominar de latino-americanismo. Sua retórica enfatiza a noção algo abstrata de América Latina, alicerçada nas afinidades que uma raiz cultural ibérica comum supostamente criaria entre os países da região. Na verdade é uma noção difusa – e que talvez por isso mesmo nunca tenha se tornado eficazmente operacional – em que se misturam o contraste com a América anglo-saxônica, as semelhanças oriundas da origem ibérica dominante e a condição comum de países em desenvolvimento. Sua expressão institucional mais abrangente e relevante é o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), de 1975, cujo instrumento constitutivo indica como seus objetivos fundamentais "...acelerar o desenvolvimento econômico e social dos seus membros" e "...a adoção de posições e estratégias comuns sobre temas econômicos e sociais, tanto nos organismos e foros internacionais como frente a terceiros países ou agrupamentos de países".[9]

A essas percepções tradicionais de como melhor organizar o regionalismo continental somou-se outra – à qual iniciativas brasileiras deram considerável impulso – que seria o sul-americanismo. Ela tomou forma concreta com a proposta de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que em certo sentido se contraporia à ALCA, e adquiriu maior visibilidade com a realização, em setembro de 2000, em Brasília, da primeira reunião de cúpula dos doze países sul-americanos. A iniciativa brasileira se deveria, no dizer do Embaixador Luís Felipe Lampreia, então nosso Ministro das Relações Exteriores, "à 'especificidade da América do Sul' e ao fato de a América Central e o Caribe já estarem vinculados 'de forma mais próxima e direta' aos Estados Unidos".[10] Tratar-se-ia, pois, de

uma linha de atuação diplomática que se afastaria tanto do pan-americanismo quanto do latino-americanismo tradicionais, abandonando aquelas partes da América Latina consideradas como já excessivamente ligadas a Washington e, portanto, já perdidas para uma política mais independente, para concentrar-se na América do Sul.

Ao proclamar sua intenção de promover a integração da América do Sul a partir de um núcleo duro representado pelo Mercosul – que deveria ser institucionalmente consolidado até o ponto de prover-se de uma política externa comum – o governo Lula decidiu, neste ponto, aprofundar uma preocupação de política regional anterior, dando-lhe um alcance que nunca chegara a ter[11]. É uma proposta audaciosa e coerente com a posição de um governo que vê na construção de uma base política sub-regional sólida uma condição importante para garantir a "presença soberana" do país no mundo, um dos pontos centrais do seu programa de política externa. A primeira dúvida que se coloca é, porém, se os demais signatários do Tratado de Assunção, especialmente a Argentina, partilham nossa visão das relações continentais e, em sentido mais amplo, internacionais, sem o que será extremamente difícil estabelecer a desejada base sub-regional. A segunda é em que medida os demais sul-americanos – de modo geral mais dependentes do mercado dos Estados Unidos e, como nós mesmos, condicionados por "quinhentos anos de periferia" – estarão dispostos a se associarem a um empreendimento dessa natureza, mesmo que seja possível revitalizar o Mercosul ao ponto de oferecer um alicerce suficientemente sólido para o projeto maior.

Infelizmente, a experiência de mais de treze anos de Mercosul não justifica senão um otimismo qualificado, sobretudo no tocante à primeira questão. Durante o governo Menem, o "realismo periférico" que na época caracterizou a política externa da Argentina deixou patentes as dificuldades para encontrar um terreno de entendimento e cooperação entre Brasília e Buenos Aires em matéria de política internacional, mesmo numa fase em que nossa orientação na matéria era bem menos assertiva do que a atual. Depois de um período particularmente turbulento para a economia e a política do país vizinho, a assunção do Presidente Nestor Kirchner permitiu a esperança de que os dois maiores países da América do Sul poderiam finalmente caminhar no sentido de um melhor entendimento na área internacional.[12]

Assim, pouco antes da data da posse do atual Presidente argentino, o Senhor Rafael Bielsa, já indicado para o cargo de Ministro das Relações Exteriores do país vizinho, parecia aceitar a liderança regional do Brasil e as vantagens comuns que adviriam de uma eventual escolha do nosso país para uma posição de membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas: "Acho que a maturidade dos países inclui o reconhecimento do lugar que ocupa cada um. Existem elementos objetivos indicando que o Brasil, do ponto de vista quantitativo, é uma das principais potências do mundo, coisa que a Argentina não é". E no tocante ao Conselho de Segurança da ONU, ponderou que "brigar pela presença permanente de um país latino-americano, neste caso o Brasil, é bom para todos, porque vai fortalecer uma instituição que está enfraquecida, sobretudo depois da guerra contra o Iraque".[13] Em

declarações posteriores, entretanto, voltou a referir-se à antiga idéia argentina, que nunca foi endossada por Brasília, de uma possível representação regional naquele órgão.

Na área política, tanto regional como internacional, parece existir, pois, um potencial de entendimento muito maior do que jamais ocorrera durante o governo Menem. Como até certo ponto se poderia esperar, essa melhora do clima geral não exclui, porém, um grau de ambigüidade nem apaga de vez uma longa história de rivalidade entre os dois países. Para fazê-lo, será preciso um considerável trabalho diplomático no sentido de substituir velhas noções e preconceitos por uma percepção quase revolucionária de que, no atual contexto internacional, ambos teriam muito a ganhar com o surgimento de um mundo multipolar, no qual Brasília e Buenos Aires, atuando juntos como parceiros num empreendimento comum, poderiam alcançar uma projeção que mesmo o Brasil, sócio maior, teria muito mais dificuldade em atingir sozinho.

O governo Lula, tanto no seu discurso como na prática dos seus dois anos de gestão, parece disposto a dar tal passo. Para a Argentina, entretanto, talvez justamente por ser o sócio menor, a transição parece estar-se revelando bem mais difícil. Assim, o Mercosul, longe de firmar-se como o projeto político a que se refere o Presidente brasileiro, aparentemente ainda é visto em Buenos Aires como um empreendimento dominantemente comercial, para cujo êxito, medido pelo balanço do intercâmbio bilateral, seria válido sacrificar a própria noção mais ampla de integração econômica. O ocorrido desde 1999 ilustra tal situação. O crescimento anual médio do PIB no qüinqüênio foi de 1,6% no Brasil, em contraste com uma queda de 2,3% na Argentina. O fluxo bilateral de comércio apresentou, no mesmo período 1999-2003, uma redução da ordem de 37%, mas o balanço comercial manteve-se globalmente favorável aos nossos vizinhos, apesar da desvalorização do real e contrariamente ao temor argentino de uma conseqüente invasão de produtos brasileiros. Ocorreu, porém, uma considerável alteração na composição do intercâmbio, com um substancial aumento do superávit brasileiro naqueles setores em que temos vantagens competitivas (química, papel e celulose, siderurgia, máquinas, eletroeletrônicos, automóveis e tratores, calçados e vestuário), enquanto o saldo positivo da Argentina passou a depender crescentemente das suas exportações de cereais e combustíveis. Contribuíram para tais mudanças não apenas aqueles fatores mais notórios, como a desvalorização da moeda brasileira e a recessão Argentina, mas também uma mudança nos fluxos de investimentos externos para o Brasil, inclusive com a transferência para o nosso país de empresas ligadas ao setor automotivo.[14]

A consideração desses fatores ajuda a compreender, em alguma medida, a atitude de Buenos Aires em relação a problemas como as importações de geladeiras, têxteis, calçados, lava-roupas e outros produtos brasileiros, bem como a preocupação do Ministro da Economia argentino com o problema da “reindustrialização” do seu país. Ela não justifica, porém, dentro de uma área de livre comércio que supostamente aspira a transformar-se em mercado comum, o recurso a práticas francamente protecionistas, que prejudicam outro país-membro em benefício de exportadores extra-bloco. Em outras palavras, frente a uma situação

reconhecidamente complexa, que envolve inclusive uma crescente assimetria competitiva entre os dois países, as autoridades de Buenos Aires parecem preferir práticas prejudiciais ao processo de integração, a recorrerem a mecanismos capazes de corrigir os problemas através do aprofundamento daquele processo. Tudo isso tem levado a apreciações críticas mais e mais freqüentes sobre o Mercosul, entre as quais avultam as sugestões no sentido de "reduzir o escopo irrealista do Mercosul à sua efetiva dimensão, isto é, a de uma área de livre comércio."[15] Na verdade, não me parece que tal recuo seja necessariamente a solução ou que a situação atual, embora delicada, invalide a opção de Brasília de fazer da revitalização do Mercosul a peça prioritária da sua política regional e um ponto importante da sua política internacional. Ela deixa clara, entretanto, a necessidade de intensificar o diálogo com nossos vizinhos, com vistas a verificar até que ponto existe a disposição de estabelecer efetivamente um mercado comum ou pelo menos uma união aduaneira. Pelo menos tão importante no contexto atual, é até que ponto existe realmente um desejo de atuação conjunta, inclusive política, na área internacional. Na pior das hipóteses, caso inexista tal disposição comum, então, sim, a busca de opções alternativas, embora penosa, se tornará inevitável.

Paralelamente a esse enfoque sub-regional, que faz do Mercosul o fulcro de nossa política hemisférica, a diplomacia brasileira enfrenta dois outros desafios: estabelecer vínculos preferenciais com outros países sul-americanos e negociar uma ALCA que seja compatível com nossos interesses comerciais imediatos e com nossos objetivos econômicos de mais longo prazo.

O primeiro tropeça numa situação algo ambivalente. O mercado brasileiro, pelas suas dimensões relativas, exerce inegável atração sobre os nossos vizinhos, a qual não se compara, entretanto, à dos países desenvolvidos transoceânicos, aos quais as economias da região estão vinculadas por séculos de relacionamento centro-periferia. Assim, as ligações viárias ou fluviais entre países sul-americanos são geralmente vistas, inclusive no Brasil, antes como "saídas" para o Pacífico ou o Atlântico – e através deles para os grandes centros econômicos mundiais – do que como vínculos intra-regionais. Embora tal percepção se venha modificando em alguma medida, como testemunha o interesse recente por iniciativas tendentes a reforçar a integração física da região, ela ainda é forte bastante para tornar aleatória a construção de uma América do Sul coesa frente a terceiros. Isso é particularmente verdade em relação à iniciativa dos Estados Unidos de uma área hemisférica de livre comércio ou à alternativa, cada vez mais posta em prática por Washington, da conclusão de acordos bilaterais com países latino-americanos mais interessados no acesso ao mercado americano do que temerosos dos problemas inerentes a uma integração assimétrica.

Tudo isso coloca nossa política externa diante de um complexo desafio regional, para o qual a resposta natural deveria ser a proposta do governo Lula de revitalização do Mercosul como projeto político e não meramente comercial. Isso criaria um bloco de considerável peso nas negociações com os Estados Unidos, no âmbito da ALCA, e com a União Européia, naquelas com vistas ao estabelecimento de uma área de livre comércio entre as duas regiões.

Criaria também, em relação a outros países sul-americanos, um pólo de forte atração econômica, com menos probabilidade de despertar eventuais suscetibilidades políticas do que um projeto baseado apenas no peso do mercado brasileiro. Se chegasse a viabilizar-se, tal projeto poderia mesmo fazer do conjunto de países que a ele aderissem um mercado altamente atraente para economias extra-continentais que hoje já se interessam pelas possibilidades de negócios com o Brasil e com o Mercosul, apesar das limitações do processo de aprofundamento deste último. Infelizmente, pelas razões já assinaladas, a viabilidade de tal resposta é algo aleatória e, em qualquer hipótese, sua concretização deverá tomar mais tempo do que seria desejável para o bom encaminhamento das negociações em curso. Isso não significa que se deva necessariamente abandonar a diretriz geral escolhida, mas parece requerer um diálogo mais firme e profundo com Buenos Aires do que aparentemente vem ocorrendo.

Paralelamente à construção de uma base político-econômica sul-americana adequada aos seus objetivos, tanto regionais como internacionais, o governo brasileiro vem tratando de pôr em prática sua idéia de uma crescente aproximação com países capazes de contribuir para reforçar os incipientes elementos de multipolaridade já existentes no mundo atual.

No plano multilateral, isso tem sido evidente nos esforços para obter apoio à nossa pretensão de conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e na já mencionada formação do G-20, às vésperas da reunião ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2003. No primeiro caso, nossa diplomacia parece estar encontrando, em princípio, boa receptividade ao seu pleito, mas o próprio conteúdo de uma possível reforma da Carta das Nações Unidas está sujeito a tais incertezas e a um jogo de interesses tão poderosos que o êxito final, caso ocorra, e seu alcance prático ainda são altamente aleatórios. No segundo, embora também haja ainda um longo caminho a percorrer, parece claro que um grupo significativo de países em desenvolvimento, no qual o Brasil conquistou uma posição de considerável influência senão de liderança, alcançou um peso antes reservado aos grandes países desenvolvidos.

No plano bilateral, o quadro, embora positivo, é de mais difícil avaliação imediata. Por um lado, há um interesse crescente pelo nosso país, como parece indicar o número de visitas oficiais – durante o mês de novembro de 2004, sete chefes de Estado ou de governo terão estado em Brasília. Tal interesse é dominantemente econômico, como nos casos da China, da Coréia do Sul, do Vietnã e da Rússia, mas pode preencher às vezes uma agenda essencialmente política, como aparentemente teria sido o caso da breve visita do Ministro do Exterior da Alemanha. Por outro, a apreciação dos resultados tende a ser controversa, como ocorreu com a decisão do nosso governo de reconhecer a China como economia de mercado ou com a resistência da Rússia a liberar a importação de carnes brasileiras. Em grande parte isso se deve a que os aspectos concretos de tais visitas – geralmente os mais visíveis, embora não necessariamente os mais importantes – sempre envolvem o atendimento ou a promessa de atendimento, ou não, de reivindicações recíprocas, de modo que o balanço

final só poderá ser estabelecido depois que os fatos esperados forem ou não confirmados. Assim, a avaliação imediata freqüentemente peca pelo seu componente subjetivo ou responde a percepções dominantemente setoriais. Em qualquer hipótese, é certo que está havendo um adensamento das nossas relações com países que até há pouco ocupavam lugar bem menos relevante na agenda diplomática brasileira.

Para a nossa política internacional, tal adensamento tem um alcance um alcance duplo. Por um lado, é necessário à consecução de objetivos comuns, como o estímulo a uma ainda incipiente multipolaridade, que apenas começa a fazer-se perceptível na cena internacional. Por outro, pode levar-nos a um maior envolvimento ou a uma ponderação mais detida de problemas que, em circunstâncias diferentes, talvez só remotamente nos afetassem. Tomemos, a título ilustrativo, o ocorrido com os testes nucleares da Índia, em maio de 1998, logo seguidos por ação semelhante do Paquistão. Tais iniciativas provocaram enérgicas manifestações anti-proliferação dos países ocidentais, particularmente dos Estados Unidos, às quais, na época, o Brasil, então recém-convertido ao credo do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, se associou. Do ponto de vista de Nova Délhi, o assunto é, porém, percebido de maneira bem mais complexa, sendo condicionado por três fatores principais. O primeiro, pelo menos historicamente, é o Paquistão, que também possui a bomba atômica e com o qual existe sempre presente um risco de conflito armado. O segundo, estrategicamente ainda mais sensível, é a China, que, além de potência rival, é membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e um dos cinco detentores "legais" de armamento nuclear. O terceiro, menos definido, é o desafio que o jogo de poder das grandes potências coloca para a posição político-estratégica da Índia na sua própria região. Durante a Guerra Fria, Moscou apoiava Nova Délhi, enquanto Pequim respaldava o Paquistão. Mantinha-se desta forma um relativo equilíbrio regional, que a ninguém interessava ameaçar levianamente. Com o desaparecimento da União Soviética e a aproximação sino-americana, a Índia passou a sentir-se em posição desvantajosa frente a vizinhos potencialmente hostis e detentores de armas nucleares. Qualquer que seja a avaliação que se possa fazer da decisão indiana de realizar os testes nucleares, é inegável que Nova Delhi a tomou no quadro geral de uma situação altamente complexa, na qual estavam em jogo interesses imediatos de segurança nacional e outros de natureza mais estratégica. Num contexto tão sensível, o Brasil de hoje, que aspira com mais empenho do que antes a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e, conseqüentemente, a novas responsabilidades internacionais, provavelmente seria levado a um maior envolvimento no assunto, porém agindo com mais cautela do que em 1998. Por um lado, o governo atual pretende manter, ao mesmo tempo, um relacionamento estratégico com as duas potências asiáticas rivais, China e Índia, ambas possuidoras de armamento nuclear. Por outro, sua adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear foi feita no "entendimento de que (...) serão tomadas medidas efetivas visando à cessação, em data próxima, da corrida armamentista nuclear, com a completa eliminação de todas as armas atômicas"[16]. Em suma, qualquer manifestação brasileira teria, hoje, de levar em conta a

responsabilidade potencial do país como possível futuro membro permanente do Conselho de Segurança; a sua própria posição tradicional, favorável à abolição das armas nucleares como única solução eqüitativa para o problema da não-proliferação; e os argumentos daqueles países com os quais pretende manter um relacionamento estratégico e que genuinamente percebem na posse de armas nucleares uma condição da própria segurança. Seria uma posição complexa e delicada, porém manter uma "presença soberana" num mundo que se espera tenda a ser crescentemente multipolar nunca foi um objetivo de fácil consecução, sobretudo para um país de porte médio, como o Brasil, que se percebe como potência emergente e vê no multipolarismo um instrumento importante de auto-afirmação.

Sumário e conclusões

Conforme já tinha sido deixado claro pelo candidato Luiz Inácio Lula da Silva, o atual governo brasileiro vê na política externa um instrumento necessário à consecução do seu objetivo nacional de desenvolvimento econômico com inclusão social. Para tanto, sua atuação diplomática tem procurado ser fundamentalmente assertiva, de modo a garantir uma "presença soberana" do Brasil no mundo.

Tal orientação envolve, de um lado, a construção de uma sólida base política sul-americana, alicerçada num Mercosul que deve ser revitalizado a ponto de dotar-se de uma política externa comum; e de outro, o estabelecimento de fortes vínculos de cooperação bilateral e coordenação multilateral com outros países em desenvolvimento de significativa expressão geopolítica. Isso não implicaria qualquer esfriamento deliberado das relações com as grandes potências desenvolvidas – entre as quais particularmente os Estados Unidos. O objetivo central seria promover o fortalecimento de uma multipolaridade ainda incipiente, com vistas a favorecer o surgimento de uma ordem internacional mais justa e democrática. De modo geral, a prática diplomática de quase dois anos de governo tem procurado manter-se fiel ao discurso político do candidato e do Presidente recém-empossado.

Inevitavelmente, tal orientação defronta-se, tanto no âmbito mundial como no regional, com um quadro internacional complexo, no qual, além das dificuldades inerentes a toda política externa que se quer assertiva, se mesclam fatores favoráveis e desfavoráveis aos objetivos definidos e aos instrumentos de ação escolhidos.

Assim, a relativa diluição do poder internacional entre as economias desenvolvidas e alguns países em desenvolvimento de porte médio, com o conseqüente desgaste da hegemonia americana, tende a favorecer o desenvolvimento de uma multipolaridade ainda embrionária, que ao Brasil interessa fomentar. A própria noção de multipolaridade desperta, porém, reações distintas entre aqueles que se beneficiam de uma situação herdada da década de 1940, mas hoje parcialmente ultrapassada, e aqueles que defendem uma adaptação mais profunda à realidade internacional de hoje. Não é, pois, de surpreender que haja resistências, possivelmente intransponíveis, à eliminação do direito de veto no Conselho de Segurança.

Nem que, no tocante à reforma daquele órgão das Nações Unidas, tenha surgido o G-4, composto de países tão distintos como Alemanha, Brasil, Índia e Japão, irmanados sobretudo pela aspiração comum à posição de membros permanentes de um Conselho mais representativo das atuais aspirações da comunidade internacional. Essa aspiração comum, bem como a disposição de estreitar os vínculos com países de maior expressão geopolítica e econômica, implica, porém, um maior envolvimento em questões que, em circunstâncias distintas, poderiam afetar-nos apenas superficialmente.

Da mesma forma, no âmbito regional, nossa declarada intenção de promover a revitalização político-institucional do Mercosul com vistas a uma futura integração da América do Sul esbarra tanto em velhas diferenças de percepção entre Brasília e Buenos Aires como em condicionamentos históricos de uma relação centro-periferia que têm contribuído para manter os países da região afastados uns dos outros. Tais condicionamentos contribuem inclusive para tornar nossos vizinhos mais permeáveis do que o Brasil às alegadas atrações de uma ALCA inspirada nas noções monroístas de Washington e menos receosos dos riscos inerentes a um projeto de integração flagrantemente assimétrico.

Em suma, pode-se dizer que o atual governo brasileiro aceitou o desafio de optar por uma política externa de "potência emergente", em contraste com a de *país emergente*, o que é coerente com a situação internacional de uma nação de mais de 180 milhões de pessoas, com a nona economia do mundo e a consciência de que sua atuação na área internacional poderá condicionar o êxito do seu próprio projeto nacional.

Rio de Janeiro, 6/12/2004

Notas

[1] SOUTO MAIOR, Luiz A. P. Desafios de uma política externa assertiva. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, a. 46, n. 2, 2003.

[2] SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta Internacional**, São Paulo, a. X, n.114, agosto 2002, p. 9.

[3] ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula, **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, a. 47, n. 1, p.162-184, jan./jun. 2004.

[4] SOUTO MAIOR, *op. cit.*, p.???

[5] **Gazeta Mercantil**, 16/12/2002, p. A-5.

[6] SILVA, *op..cit*, p. 9.

[7] **O Globo**, 31/12/2002, p. 26.

[8] A SURVEY of the World Economy: The Dragon and the Eagle, **The Economist**, North-American Edition, 2/10/2004, p. 7

[9] CONVÊNIO DO PANAMÁ. **Constitutivo do Sistema Econômico Latino-Americano**, Cidade do Panamá, Artigo 3º.

[10] SOUTO MAIOR, Luiz A. P., **O Brasil em um mundo em transição.** Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

[11] Félix Peña, em artigo recente, pondera que "para o Brasil, seu contexto contíguo – tão importante na política internacional de quaisquer países – é quase toda a América do Sul". E recorda que teria partido do negociador brasileiro, Celso Amorim, a proposta do nome de Mercado Comum do Sul, e não do Cone Sul, como constava nas minutas originais. Ver PEÑA, Felix, O espaço sul-americano. **Valor Econômico**, São Paulo, 06/12/2004, p. A11.

[12] SOUTO MAIOR, Luiz A. P. Eleições e o futuro do Mercosul. **Política Externa**, São Paulo, vol. 12, n. 2, set./nov. 2003, p. 85-96

[13] **O Globo**, 22/5/2003, p. 33.

[14] SENNES, Ricardo; BARBOSA, Alexandre. Estratégias e desafios do comércio exterior, **Valor Econômico**, São Paulo, 19-21/11/2004, p. A10.

[15] ARAÚJO JR., José Tavares de. As crises do Mercosul e a renegociação da TEC, **Valor Econômico**, São Paulo, 30/12/2004, p. A12.

[16] Ver declaração interpretativa constante do decreto legislativo que aprovou a adesão do Brasil ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula, **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, a. 47, n. 1, jan./jun. 2004, 162-184.

ARAÚJO JR., José Tavares de. As crises do Mercosul e a renegociação da TEC. **Valor Econômico**, São Paulo, 30/12/2004, p. A12.

A SURVEY of the World Economy: The Dragon and the Eagle, **The Economist**, North-American Edition, 02/10/2004, p. 7.

CONVÊNIO DO PANAMÁ. **Constitutivo do Sistema Econômico Latino-Americano**, Cidade do Panamá.

Gazeta Mercantil, 16/12/2002, p. A-5.

O Globo, 31/12/2002, p. 26 e 22/5/2003, p. 33.

PEÑA, Felix, O espaço sul-americano. **Valor Econômico**, São Paulo, 06/12/2004, p. A11.

SENNES, Ricardo; BARBOSA, Alexandre. Estratégias e desafios do comércio exterior, **Valor Econômico**, São Paulo, 19-21/11/2004, p. A10.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta Internacional**, São Paulo, a. X, n.114, agosto 2002, p. 9.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. Desafios de uma política externa assertiva. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, a. 46, n. 1, jan./jun. 2003.

______. **Brasil em um mundo em transição.** Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

______. Eleições e o futuro do Mercosul. **Política Externa**, São Paulo, v. 12, n. 2, , set./nov. 2003, p.85-96.

ALARGAMENTO DA UNIÃO EUROPÉIA E OS IMPACTOS NAS RELAÇÕES UNIÃO EUROPÉIA-MERCOSUL: DOIS ESTUDOS DE CASO - ALEMANHA E ESPANHA

Cristina Retta Sivolella*

Resumo

O alargamento da União Européia é aqui visto no âmbito do arcabouço do "novo regionalismo", da teoria econômica da globalização. O objetivo do presente estudo é comparar as relações econômicas estabelecidas entre a União Européia e outras regiões, como a Europa Central e do Leste, e o Mercosul. Serão levados em conta indicadores econômicos, tais como importações/ exportações, assim como os fluxos de investimento externo direto. Será feita uma tentativa de estabelecer até que ponto o alargamento da União Européia teria efeitos negativos sobre os elos inter-regionais com o Mercosul.

Abstract

The enlargement of the European Union is studied here within the framework of the "new regionalism", in the context of the economic theory of globalization. In this first degree. The aim is to compare the economic relations established between the European Union and other regions such as the new members states of Central and Eastern Europe and the Mercosul. I will take into account trade indicators like such as exports and imports, and the flows of foreign direct investments. The article will try to establish to what extent the European enlargement would have a negative effects concerning the inter-regional links with Mercosur.

1. Introdução

O alargamento da União Européia (UE), em de maio de 2004[1], implica, para a nova Europa dos 25, mudanças em sua política externa e um fortalecimento de sua posição enquanto ator regional. De fato, o desenvolvimento da Comunidade Européia/UE, de seus primórdios até os dias de hoje, mostra que eventos fundamentais, tais como a aprovação do Ato Único Europeu (1987) e do Tratado de Maastricht (1992), assim como a união monetária, conduziram a uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) que, em termos econômicos, se revelou relativamente fácil de ser posta em prática.

Do ponto de vista da UE, as questões geopolíticas e de segurança são de grande importância no que tange às relações externas com outras regiões. No caso da América Latina, eventos como a incorporação do México ao processo de integração do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (North-American Free Trade Agreement - NAFTA) e o início das negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) na Cúpula de Miami em 1994

Rev. Cena Int. 6 (2): 59-93 [Dez 2005]

* Doutora em História, Universidade de Brasília. Research Fellow no Instituto Mediterrâneos de Estudos Europeus (IMEE), Valência, Espanha, e no Centre d'Études des Crises et des Conflits Internationaux (CECRI), Université Catholique de Belgique, Bruxelas, Bélgica. A tradução do texto foi revisada por Estevão de Rezende Martins.

têm sido um aviso para a UE em relação à necessidade de uma política de desenvolvimento mais definida e coerente para o continente latino-americano. As políticas da UE têm sido formuladas de forma incoerente desde 1980 e correm hoje o risco de perder força diante dos crescentes interesses norte-americanos na região.[2]

O documento da Comissão Européia intitulado União Européia-América Latina: importância atual e perspectiva para fortalecer a parceria,1996-2000 (*European Union-Latin America: current importance and perspectives to reinforce the partnership 1996-2000*), aprovado pelo Conselho Europeu de Madri, em dezembro de 1995, reafirma a estratégia da Comissão, baseada em um diálogo entre os diferentes grupos regionais para reforçar a aliança estratégica entre eles, de modo a, de um lado, melhorar o poder de negociação no nível internacional e, de outro, promover modelos de desenvolvimento que assegurem a inclusão dos diversos atores envolvidos no processo de globalização.

Com a assinatura do acordo quadro inter-regional (*Inter-Regional Framework Agreement*) de 1995 entre a UE e o Mercosul (Mercado Comum do Sul), as prioridades e expectativas dos dois blocos regionais foram substancialmente alteradas de acordo com o contexto internacional e as mudanças internas dentro de cada um dos blocos. Os elos transatlânticos foram redefinidos em várias áreas, incluindo a de segurança. Também surgiram diferenças em relação a políticas econômicas, a estratégias para a liberalização do comércio e aos interesses dos setores agrícolas. A partir de 2002, em Doha, as negociações multilaterais passaram a ser realizadas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Em termos gerais, pode ser dito que, na maioria dos países latino-americanos, a liberalização do comércio foi uma parte essencial da primeira geração do plano de reforma estrutural, e o processo que levou a este objetivo combinou tipos diferentes liberalização. Embora no Mercosul as negociações para atingir os termos do acordo-quadro com a UE se tenham dado nos níveis político-estratégico, sócio-econômico e comercial, o presente artigo se concentra apenas no aspecto comercial. A abordagem do assunto é feita com base empírico-analítica, elevando-se em conta apenas indicadores econômicos tais como importações, exportações e fluxos de investimento direto externo (IDE), particularmente nos últimos quinze anos (até o final de 2004).

O principal objetivo deste trabalho é, pois, avaliar até que ponto o alargamento da UE em direção ao leste representa uma ameaça aos interesses econômicos de instituições regionais como o Mercosul.

Em relação aos acordos bilaterais preferenciais com a UE, importa analisar sua capacidade de aprofundar relações comerciais e explicar os fluxos de investimento externo direto. A Alemanha e a Espanha foram escolhidas como estudos de caso referenciais porque representam duas perspectivas diferentes. A Alemanha tem demonstrado claro interesse na expansão da UE para o leste, oferecendo um bom exemplo de um dos caminhos possíveis da estratégia intergovernamental na política externa européia. A Espanha, por sua parte, embora também tenha participado do processo de ampliação, é, antes de tudo, um dos países

mediterrâneos que, desde 1995, tem desempenhado um importante papel no Processo de Barcelona, além de ser, por razões históricas, muito próxima dos países latino-americanos. Esta análise será útil para avaliar o grau de relatividade destes critérios de seleção.

2. Política externa da UE, Alemanha e Espanha: alterações com relação à Europa Central e do Leste e à América Latina

A inclusão dos Países da Europa Central e do Leste (PECL) no processo de integração européia foi uma necessidade histórica que se tornou evidente com os eventos do fim dos anos 1980. O Conselho Europeu de Copenhagen (junho de 1993) expressou claramente: os países do ex-bloco soviético que desejassem poderiam, no futuro, tornar-se membros da UE.

A intenção política da UE foi implementada por meio de três elementos:

a) acordos bilaterais e multilaterais com os novos Estados;

b) definição das estruturas através da ampliação do quadro dos acordos assinados no Conselho Europeu de Essen (dezembro de 1994);

c) estratégias de integração, cerne do *White Paper*, para preparar os "Estados associados" da Europa central e do leste para sua integração ao mercado comum europeu.

O programa PHARE (*Poland-Hungary: Aid for Reconstruction of the Economy*)[3] apoiou a aplicação desses três instrumentos por meio de ajuda técnica e financeira, enquanto o Conselho Europeu de Madri (dezembro de 1995) reafirmou o compromisso da UE (vontade política) de aceitar os novos membros.

As relações da UE com a América Latina foram estabelecidas em 1960. A parceria de hoje reflete a crescente importância e potencial da região latino-americana, assim como a vontade das duas partes de reforçar a relação no futuro. A UE é um importante parceiro político e econômico da América Latina, sendo o maior doador da região, principal investidor externo e segundo maior parceiro comercial.[4]

As relações da UE com a América Latina têm-se desenvolvido no nível bi-regional. Alguns diálogos especializados dentro desse relacionamento mais geral têm sido empreendidos entre sub-regiões específicas (o Mercosul, a Comunidade Andina e a América Central), assim como entre a UE e determinados países (México e Chile).

Uma ampla gama de acordos de cooperação tem sido concluída em cada um dos níveis, com base nos três pilares: cooperação econômica, diálogo político institucionalizado e reforço de relações comerciais.

As relações entre a UE e a América Latina podem ser ilustradas pelo processo de cúpulas entre a EU, de um lado, e América Latina e Caribe, do outro. A primeira cúpula entre chefes de Estado e governo das duas regiões, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1999, adotou princípios comuns e um programa bi-regional de ação. A segunda cúpula, ocorrida em Madri, em maio de 2002, levou adiante o processo. A terceira cúpula foi realizada em Guadalajara, México, em maio de 2004.

2.1. Apoio da EU ao processo de integração da América Latina

O Mercosul, o Mercado Comum da América Central (MCAC) e a Comunidade Andina representam os três principais processos de integração regional latino-americana.

> Um dos componentes do diálogo específico mantido entre a UE e esses parceiros reflete a importância atribuída pela UE à integração regional como veículo para fomentar um melhor entendimento entre países vizinhos e forjar o multilateralismo a longo prazo.[5]

Em um detalhado documento interno relativo à associação inter-regional entre a UE e o Mercosul (publicado em abril de 1998), a Comissão Européia resume:

> Em um mundo multipolar de poderes estabelecidos e emergentes, uma associação entre a UE e o Mercosul abriria **novas oportunidades políticas**.
>
> Esta seria a primeira associação entre duas uniões aduaneiras, a UE e o emergente Mercosul, e atuaria como exemplo para o desenvolvimento futuro das relações norte-sul.
>
> Esta conclusão surge do fato de que o modelo do Mercosul é fortemente inspirado pelo da UE, que os elos humanos e culturais das duas regiões são próximos e que suas economias são mais complementares do que concorrentes. Todas estas considerações encorajam a cooperação política.
>
> Todas as análises empreendidas mostram que os **efeitos econômicos** de uma área de livre-comércio com o Mercosul seriam positivos, como seria de se esperar de uma expansão de mercados.
>
> (...)
>
> **- Impacto Econômico ofensivo:** como a UE compete diretamente com o resto do mundo pelo mercado do Mercosul, a associação aumentaria a competitividade européia. Metade dos produtos hoje exportados poderia beneficiar-se de uma abertura comercial com o Mercosul.
>
> **- Política Agrícola Comum (PAC):** como a Comissão vai se certificar que seja levada em conta, durante as negociações, a sensibilidade de alguns produtos, o estabelecimento de uma ALC (área de livre-comércio) dificilmente terá maiores impactos sobre a PAC.
>
> **- Compatibilidade com as regras da OMC:** Este estudo concluiu que o estabelecimento de uma área de livre-comércio UE-Mercosul seria compatível com as regras da OMC.
>
> **- Efeitos sobre o desenvolvimento do sistema multilateral:** Tanto o Mercosul como a UE cumprem ativamente com seu compromisso de promover o desenvolvimento do comércio em bases multilaterais.
>
> Uma associação inter-regional entre a UE e o Mercosul, incluindo uma área de livre comércio que leve em conta as sensibilidades comerciais de cada parceiro teria, em conclusão, efeito positivo nas relações entre as partes envolvidas nos campos político, econômico e social. A UE tem a possibilidade de adotar uma posição pró-ativa e de pressionar pela associação inter-regional prevista no Acordo Quadro de Cooperação CE-Mercosul, a ser estabelecido (...).[6]

2.2. Alemanha

Instituições governamentais como o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Economia e do Trabalho informam com clareza, em seus programas, relevância da ampliação da UE em direção ao leste e a outras entidades regionais e seu comprometimento com tais iniciativas.

Assim, em meados de 2004, o Ministério da Economia explicita suas prioridades em relação à política externa econômica:

> A integração geográfica, histórica e cultural dos novos países da Europa Central e Oriental à Europa (EU) é uma contribuição essencial para vencer a divisão política e econômica da Europa após o fim do conflito leste-oeste.[7]

Além disso, o governo federal da Alemanha oferece programas de consultoria aos novos membros da UE (nos campos de governo, reforma legal/judiciária e crédito para reconstrução. A coordenação e implementação técnica desses programas é de responsabilidade do ministério acima mencionado.

Outras seções do programa do Ministério da Economia definem com pormenor ofertas às pequenas e médias empresas (PMEs). Sugere-se que o alargamento europeu poderia representar para essas empresas um ponto de partida que asseguraria sua competitividade. O alargamento proporciona a possibilidade de conquistar novos mercados, maiores e mais atraentes, especialmente no caso da Alemanha com suas duas vizinhas, a Polônia e a República Checa. As vantagens, do ponto de vista comercial, estão apontadas neste documento.[8]

A Alemanha tem ligações históricas e culturais com a América Latina e com o Caribe mais fortes do que com qualquer outra região fora da UE e da América do Norte. O apoio ao processo de integração regional na América Latina é um dos objetivos centrais da política externa da UE. O Ministério das Relações Exteriores alemão especifica que:

> As futuras relações entre a América Latina e a Alemanha (e a Europa como um todo) dependerão fundamentalmente de desdobramentos no continente americano, tais como a formação de uma zona de livre-comércio pan-americana e de associações regionais como o Mercosul.[9]

A respeito das relações inter-regionais, o Ministério das Relações Exteriores considera que a segunda cúpula da UE, realizada em Madri (17-18 de maio de 2002) com países da América Latina e do Caribe, foi importante porque levou a uma série de arranjos em relação a programas específicos, particularmente para intensificar o diálogo político bi-regional em foros internacionais e para concluir as negociações entre a UE e o Mercosul o mais rápido possível. A cúpula também propôs negociar um acordo ampliado de cooperação com os países da América Central e da Comunidade Andina.

Esse Ministério sublinha ainda que as negociações de associação entre a UE e os países membros do Mercosul estão atualmente (final de 2004) em uma fase decisiva. O objetivo continua sendo a conclusão do acordo.

2.3. Espanha

O Ministério das Relações Exteriores e Cooperação da Espanha entende a ampliação da UE como uma oportunidade histórica de consolidar a paz, a estabilidade e a democracia no continente, o que lhe trará novas oportunidades de crescimento econômico.[10]

Concentrando-se no impacto econômico da ampliação, o Ministério reafirma que é importante para a Espanha reforçar sua posição de investidor nos novos países membros, não apenas devido ao esperado retorno sobre o capital investido, mas também por força do fato de que a experiência ganha nesses países, no âmbito dos acordos de associação, mostra o impulso que tal investimento poderia imprimir às relações comerciais. Faz também referência a uma gama de dados comerciais (importações e exportações 1993-2001) que mostram o aumento das relações comerciais com a Polônia, a Hungria e a República Checa.[11]

Em um documento pormenorizado, intitulado Novas Fronteiras da Política Externa Espanhola[12] (18 de dezembro de 2000), são feitas importantes declarações a respeito das notáveis mudanças econômicas ocorridas na Espanha ao longo das últimas décadas. O país se transformou, de uma economia fechada e protecionista, em uma economia desregulamentada, competitiva e aberta. O índice de comércio aberto espanhol está entre os mais altos do mundo. Em 2000 o vínculo entre comércio exterior e PIB era de mais de 60%.

Em 1999, a Espanha era o sexto país no mundo por volume de IDE, atrás de Grã-Bretanha, Estados Unidos, França, Alemanha e Holanda (dados da United Nations Conference for Trade and Development - UNCTAD).

Esses fluxos de IDE estão concentrados primariamente na América Latina (principalmente Argentina, Chile e Brasil) e em setores estratégicos como energia, telecomunicações e bancos. As empresas espanholas são as maiores agentes de IDE no continente latino-americano. Tal fluxo tem tido uma influência significativa no novo relacionamento da Espanha tem com a América Latina.

O mesmo documento oficial mencionado acima dedica atenção especial à América Latina. De acordo com a política externa da UE, merece destaque a necessidade de reforçar o processo de integração no continente (principalmente em relação ao Mercosul, ao grupo Andino e aos países da América Central).

3. Alargamento da UE e suas implicações inter-regionais: expectativas e preocupações

A partir dos anos 1980 o regionalismo para os PECL, significa relacionamento com a UE. O *White Paper* de 1995 da Comissão foi inteiramente destinado a viabilizar a

aproximação dos PECL da legislação, dos padrões econômicos e administrativos, da práticas e de todo o demais *acquis communautaire*[13] da UE. O mesmo pode ser dito dos acordos europeus. Os PECL não têm interesse em constituir sub-regiões. Isso determina uma diferença essencial da atitude da UE em relação a esses países e em relação aos da América Latina. Em seus acordos com estes, a UE enfatiza os grandes benefícios advindos dos vínculos regionais.

No início dos anos 1990, o receio latino-americano com respeito a um redirecionamento de recursos para os PECL estava baseado na idéia de que os mercados recém abertos criariam oportunidades atraentes de investimento e comércio. Entretanto, o exame dos motivos da UE para cooperar tanto com os PECL quanto com os latino-americanos prova que tal idéia tem relativamente pouca relevância, se não for completamente falsa.

A importância dominante do *motivo de identidade européia* (importância estratégica de toda a região vizinha à UE; segurança nuclear; risco de descontentamento social e étnico em relação às instituições democráticas recém estabelecidas e frágeis; a necessidade de um sólido compromisso político) nos acordos com os PECL leva a crer que é improvável que os acordos com os países latino-americanos sejam vistos como estando em competição ou em contradição com aqueles.

3.1. Acordos preferenciais da UE

Alguns autores insistem em dizer que os acordos bilaterais preferenciais da UE concluídos com grupos diferentes de países podem ser considerados instrumentos que oferecem incentivos às relações comerciais e aos investimentos diretos externos. Não obstante, tal assertiva não tem base real.[14] Para chegar a esta conclusão, esses autores se basearam na comparação entre a situação real de alguns países latino-americanos – membros do Mercosul –, os países ACP (África, Caribe e Pacífico), os da região mediterrânea – países do Processo de Barcelona – e os PECL. A política comercial aplicada pela UE a cada um desses tipos de países tem produzido efeitos distintos daqueles esperados.

Os vínculos comerciais preferenciais não implicam necessariamente em ganhos de porcentagem nos países exportadores. Neste sentido, Nunnenkamp aponta o caso dos países africanos ACP com os quais a UE já estabeleceu vínculos comerciais preferenciais: no período 1980-1998 estes países perderam porcentagens nos mercados de bens manufaturados. Esse autor também menciona, para o mesmo período, o caso dos países do Mashrek (Autoridade Palestina, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Síria) e do Maghreb (Marrocos, Argélia, Tunísia) onde, apesar dos acordos preferenciais com a UE, as importações estagnaram (ver Gráfico 1).

Nos PECL a situação é diferente. Eles apresentaram um importante crescimento na porcentagem de ganhos devido ao comércio de bens manufaturados. Entretanto, este fato é relacionado principalmente à reestruturação de suas respectivas economias internas, processo este que tem ocorrido desde a década de 1990, mais do que aos acordos preferenciais assinados com a UE.[15]

3.2. Comércio inter-regional alemão

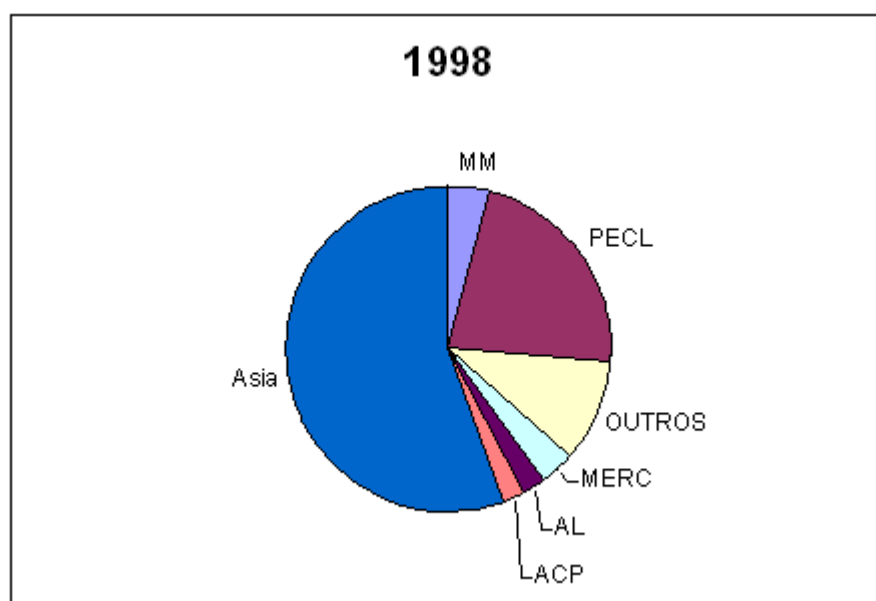
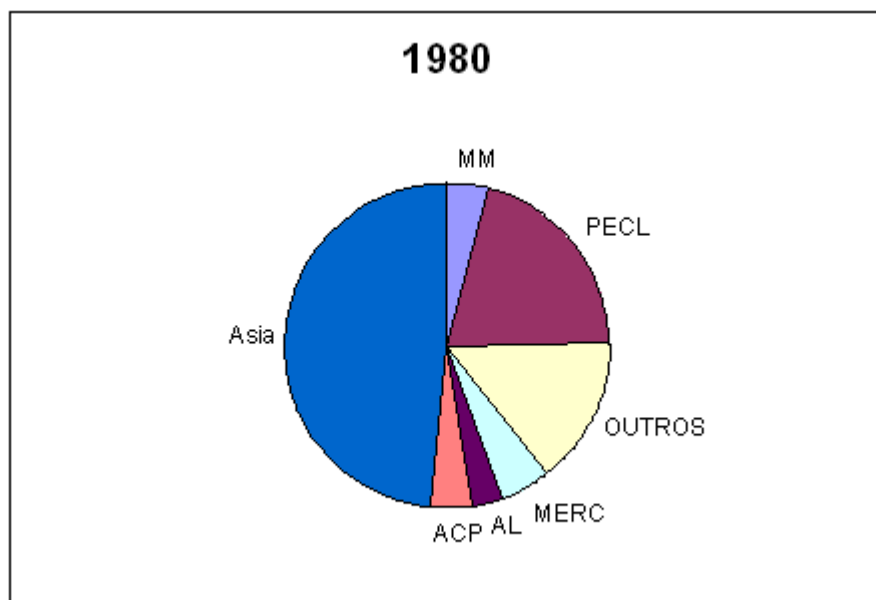
Um comunicado à imprensa (outubro de 2001) do Agência Federal de Estatística alemã (AFE) alemão menciona que as exportações alemãs para os PECL praticamente dobraram entre 1995 e 2001. Os novos mercados nessa região representaram um aumento nas exportações alemãs de 97,3 bilhões de marcos (DM), um aumento de mais de 22% no ano de 2000. Este foi o maior aumento de exportações para este grupo de países desde 1997 (mais de 28%). Os países destinatários foram Polônia, República Checa e Hungria. Nos dois primeiros casos, os bens exportados foram em maquinário e, no terceiro, em caminhões, veículos pesados, ferramentas e peças para a indústria de veículos pesados.[16]

Além disso, a Alemanha importou do grupo de PECL mercadorias no valor de 125,3 bilhões de DM. Pode-se inferir desses dados que, durante o ano 2000, pela primeira vez desde 1990, as importações daquela região foram maiores que as exportações. Em 2000 as maiores importações alemãs vieram da Rússia (DM 28,5 bilhões, representando 73% mais do que no ano anterior; República Checa (DM 25.2 bilhões, 26% mais do que no ano anterior); e da Polônia (DM 23.3 bilhões, 29% mais do que no ano anterior). No mesmo ano, as importações alemãs de petróleo e gás natural da Rússia somaram 19.5 bilhões de marcos.

Ao final de 2003, tendo em vista o processo de alargamento previsto para maio de 2004, a AFE considerou que, com a inclusão dos dez novos membros da UE, o comércio alemão com essa região teria importância crescente. Mais de 11% das exportações alemãs eram para os futuros membros da UE, o que pode ser explicado basicamente por motivos geográficos.

Em relação à América Latina, a AFE sustenta o ponto de vista de que os vínculos comerciais com essa região sofreram uma depreciação de 9% no ano de 2002 devido a uma queda expressiva nas exportações para a América do Sul (-17%). A principal causa dessa queda foi a recessão no Brasil, principal parceiro comercial da Alemanha na região, seguido da Argentina. As quedas nas exportações para América Central e México foram menos abruptas. Em termos gerais, em 2001 as exportações para a América Latina aumentaram 7,8% em relação ao ano de 2000.

Gráfico 1

Variações nas Importações da UE (bens manufaturados) por região (1980-1998)[17]

ACP = Países ACP
AL = América Latina sem o Mercosul
MERC = Mercosul
MM = Países do Mashrek-Maghreb
PECL = Países da Europa Central e do Leste Europeu
OUTROS = Países em desenvolvimento/ Países recém-industralizados

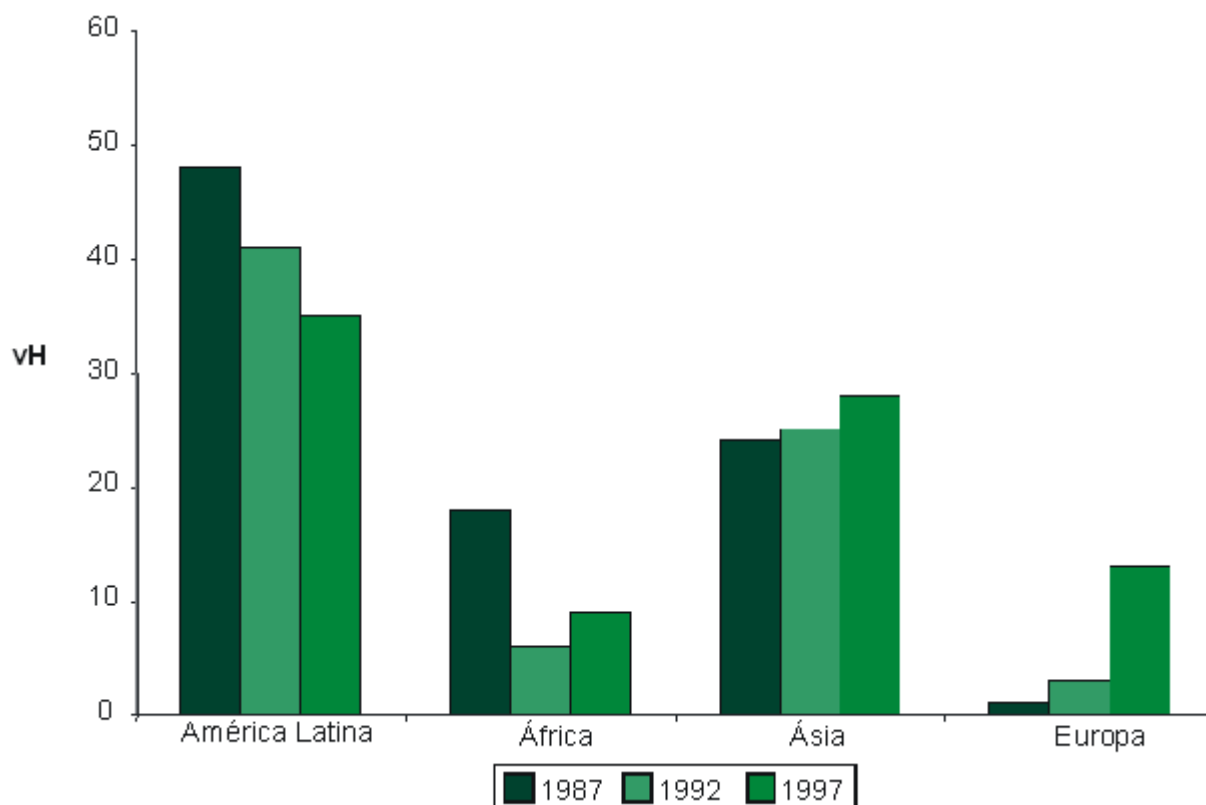
3.3. Distribuição de fluxos de IDE

Se forem observados os fluxos de investimento direto externo, pode-se dizer que os acordos preferenciais bilaterais com a UE têm tido papel secundário com respeito às relações econômicas regionais no período entre 1987 e 1997 (ver 3.1).[18]

Assim, se compararmos os fluxos de IDE de quatro países da UE (em conjunto), Alemanha, França, Países-Baixos e Grã-Bretanha, em quatro regiões: América Latina, países ACP (somente os africanos), Ásia (sem Oriente Médio e Próximo) e os novos países do grupo PECL, torna-se claro que o maior fluxo de IDE desses países foi para a América Latina, apesar de os IDEs para essa região terem diminuído durante a década 1987-1997. Os PECL apresentam aumento de recebimento de IDEs entre 1992 e 1997. Os PECLs na Ásia também aumentaram claramente (Gráfico 2):

Gráfico 2

Distribuição de IEDs da UE em 4 Regiões

(Alemanha, França, Países-Baixos e Grã-Bretanha, consideradas conjuntamente)[19]

Como dito no item 3.1, autores como Nunnenkamp insistem que, ocorre com as relações comerciais algo semelhante ao que se deu com os IEDs. Os vínculos institucionais previamente estabelecidos durante o período de transição dos PECL, assim como os acordos

preferenciais, não bastam para explicar o aumento no índice de IDE. A preferência da UE por investir na nova região ao leste está relacionada principalmente às reformas econômicas domésticas empreendidas por esses países, tornando-os mais atraentes às expectativas dos investidores (razões geográficas e de identidade também tiveram sua importância).

Gráfico 3

IDE da UE na América Latina e Caribe (1990-2000)

% do total[20]

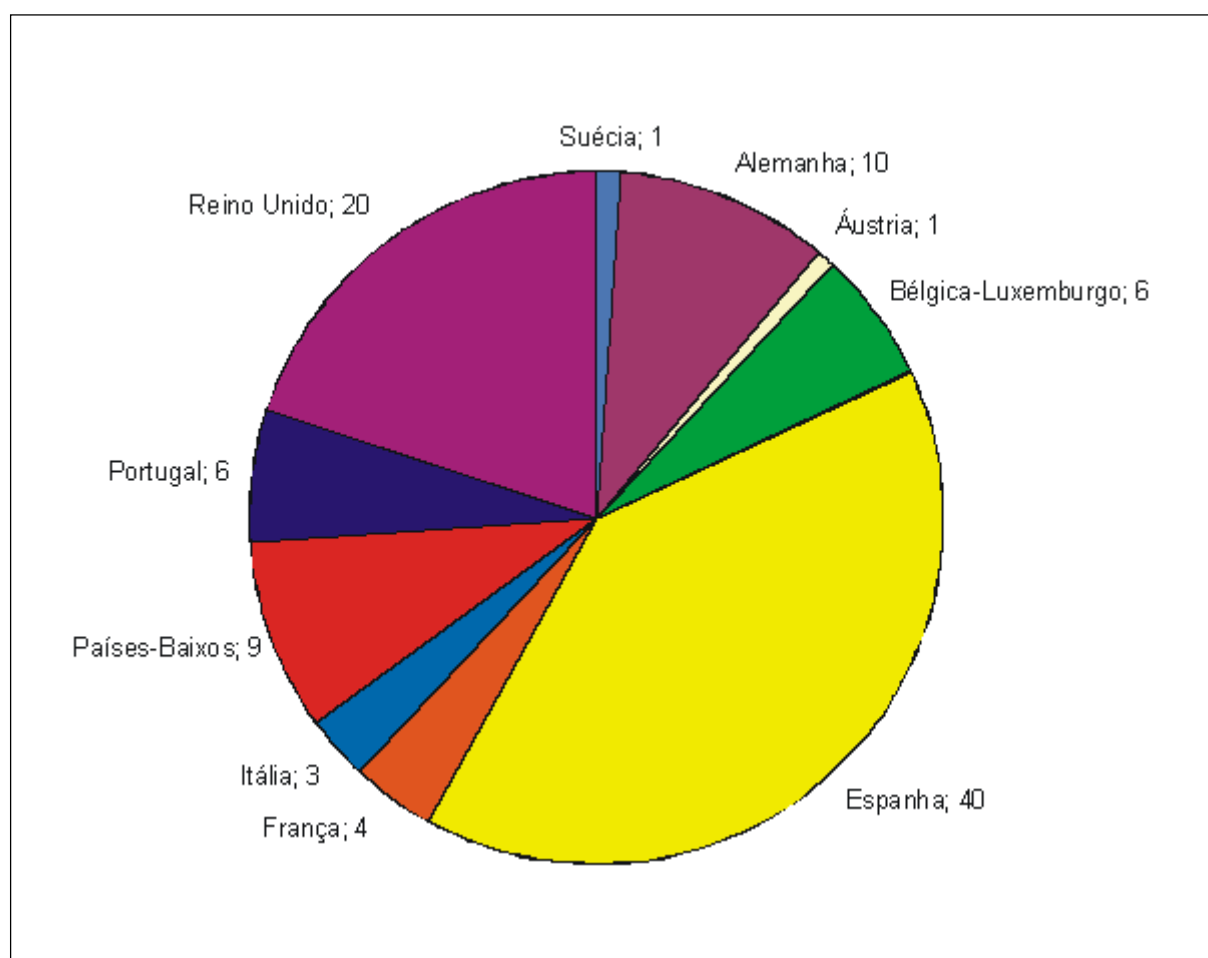



Gráfico 4

Importância Relativa dos IDEs da UE para os Três Principais Países da América Latina[1]

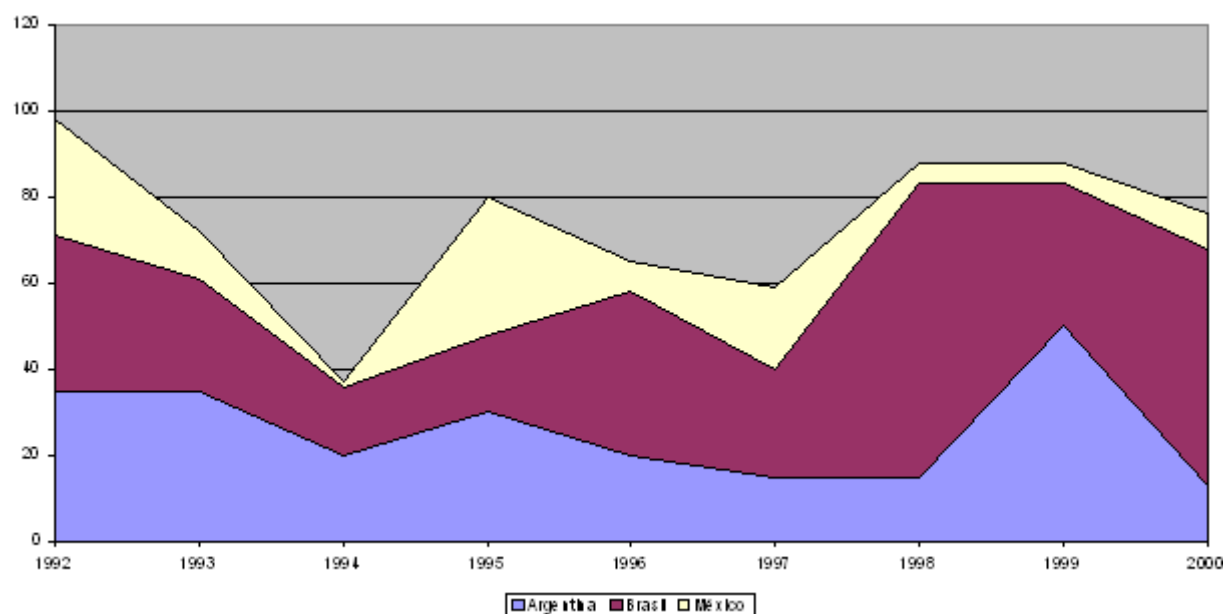
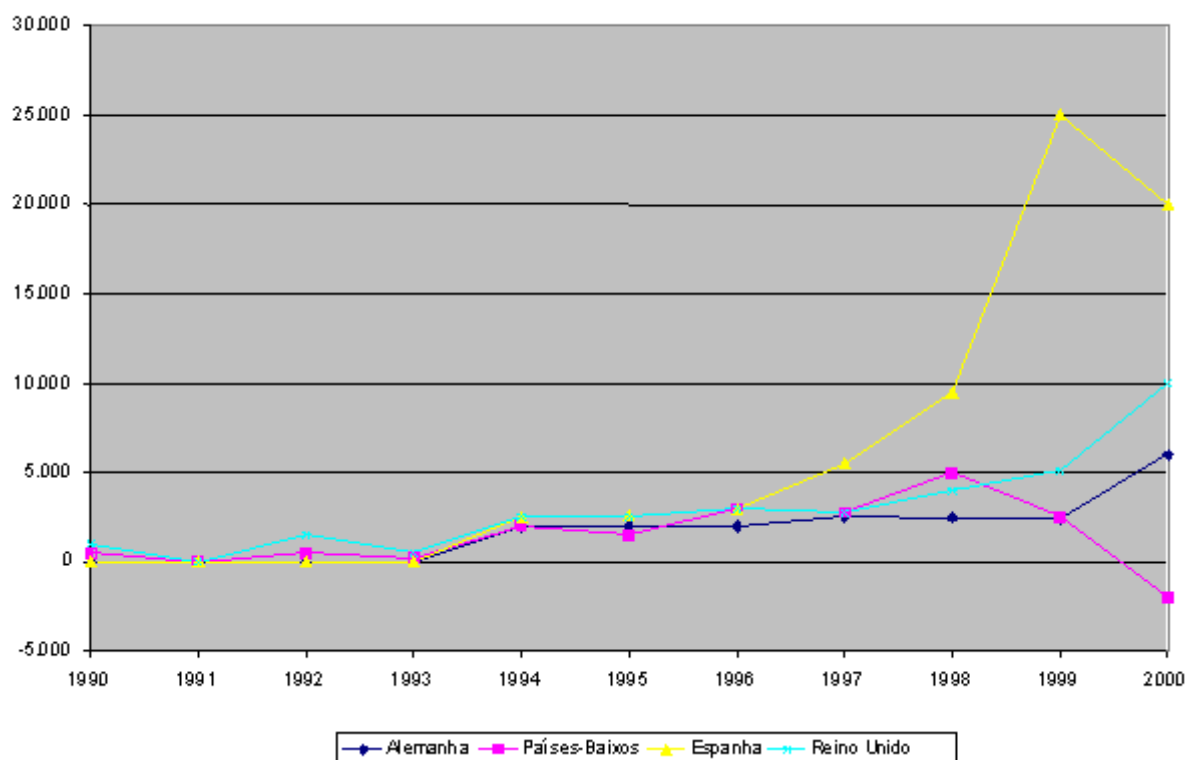



Gráfico 5

Variações nos IDEs dos Principais Investidores na América Latina (1990-2000)[22]

É importante ressaltar que, no cenário internacional, os fluxos de IDEs a partir da UE passaram por um verdadeiro *boom* na década 1990-2000, por exemplo nos países do Mercosul. Neste contexto, a Espanha constitui um caso especial, representando 40% do total de investimentos da década, seguida pelo Reino Unido, com 20%, Alemanha com 10% e finalmente os Países-Baixos, com 9% (Gráfico 3).

Os maiores beneficários de IDEs na América Latina para o mesmo período foram Argentina, Brasil e México (Gráfico 4).

Para a década de 1990, os IDEs da UE na América Latina representam 54,6% do total, 15 pontos percentuais a mais que os Estados Unidos, com 39,5%. O Japão representa apenas 5,8% do total (de acordo com dados da OCDE).

Ademais, os IDEs da UE em outras regiões emergentes mostram que a América Latina é a região preferencial, com 59% dos investimentos, seguida da Ásia com 20,8% e da Europa do Leste, com 19,2%.[23]

3.4. Cooperação econômica e de desenvolvimento EU/América Latina e Assistência Oficial aos PECL: uma visão geral

Numa pesquisa do Instituto para as Relações Euro-Latino-Americanas (IRELA), de 1997, mencionada anteriormente[24], os efeitos da política de cooperação da UE com a América Latina são analisados e comparados com relação ao alargamento futuro da UE.

Com respeito à Assistência Oficial ao Desenvolvimento [25] (AOD), pode-se dizer que seu papel macroeconômico é relevante para os países mais pobres, nos quais os fluxos de ajuda são superiores a 10% do PIB. Este é o caso da África sub-saariana e dos países mais pobres do sul da Ásia. Para América Latina e os PECL, as contribuições são de menos de 1% do PIB na maioria destes países. Apesar de em 1970 a assistência à América Latina ter sido de mais de 6% das importações, em 1990 esse índice havia caído para 4% e, em 1994, era inferior a 3%.

Ao contrário de outras regiões menos desenvolvidas, no caso das duas regiões estudadas aqui (Mercosul e os PECL) os objetivos da AO-AOD não são identificados diretamente como instrumentos de redução da pobreza ou de reforço do desenvolvimento. Nos anos 1990 os objetivos estiveram focados no fortalecimento da integração latino-americana e na preparação dos países da PECL para a entrada na UE. Assim sendo, tal assistência beneficiou as regiões mencionadas, embora não haja quantificação específica de sua contribuição para o desenvolvimento.

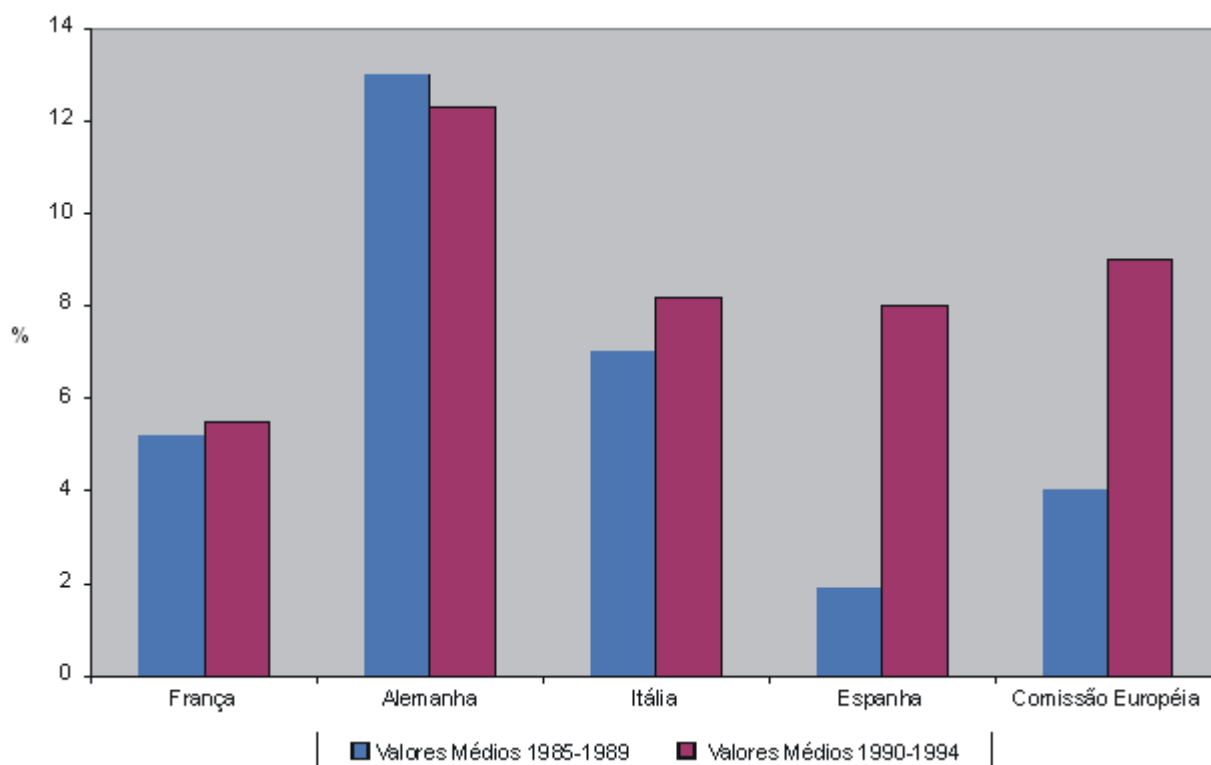
Quando consideramos o volume de capital investido sob a forma de assistência, é interessante observar as diferenças que aparecem entre cada região:

- A UE aparece como a maior doadora aos PECL no período entre 1990-1994, representando quase dois terços da assistência total (61%), praticamente o dobro

de seu rival mais próximo, os Estados Unidos, com 27%.

- A Comissão da UE tem desempenhado um papel muito mais importante em relação aos PECL do que para com os da América Latina. No caso dos primeirosinvestiu-se 30% do total de assistência em 1990; no caso dos demais, o investimento foi de apenas de 10% entre 1985-1989 e de 16% no período entre 1990 e 1994. Entretanto, na segunda metade dessa década, o percentual da América Latina aumentou para 60%.
- Agências multilaterais como o Banco Interamericano de Investimento (BID), o Banco Mundial, os programas de desenvolvimento das Nações Unidas e o Programa Mundial de Combate à Fome (WFP) canalizaram para a América Latina recursos de monta durante os anos 1990: 16% do total da OCDE. Para os PECL, o papel destes investimentos foi mínimo: cerca de 1% da AO.
- Para as duas regiões, a Alemanha surge como principal doador, fornecendo praticamente um quarto (25%) da assistência da UE no período 1990-1994. O segundo doador para a América Latina é a Espanha que, assim como a Itália, contribui com 16% dos recursos de AOD. Em relação aos PECL, a Espanha não aparece individualmente enquanto doadora nesse período.

Gráfico 6

Participação dos Principais Doadores da UE no Total de AOD Bilateral para a América Latina[26] (1985-1989 e 1990-1994)

3.5. Deveria a América Latina preocupar-se com o alargamento da UE em direção ao Leste?

A comparação entre os motivos da UE para cooperação com os PECL e com a América Latina mostra uma atitude diferente para cada um dos casos. Os acordos com os PECL estão vinculados sobretudo a motivos de identidade européia.[27] Isto significa ser improvável que os acordos com a América Latina sejam vistos como conflitantes com aqueles. É mais provável que quaisquer relações com outros países concorram com as referentes aos PECL; nesse contexto, os países latino-americanos concorrem então como quaisquer outros parceiros externos.

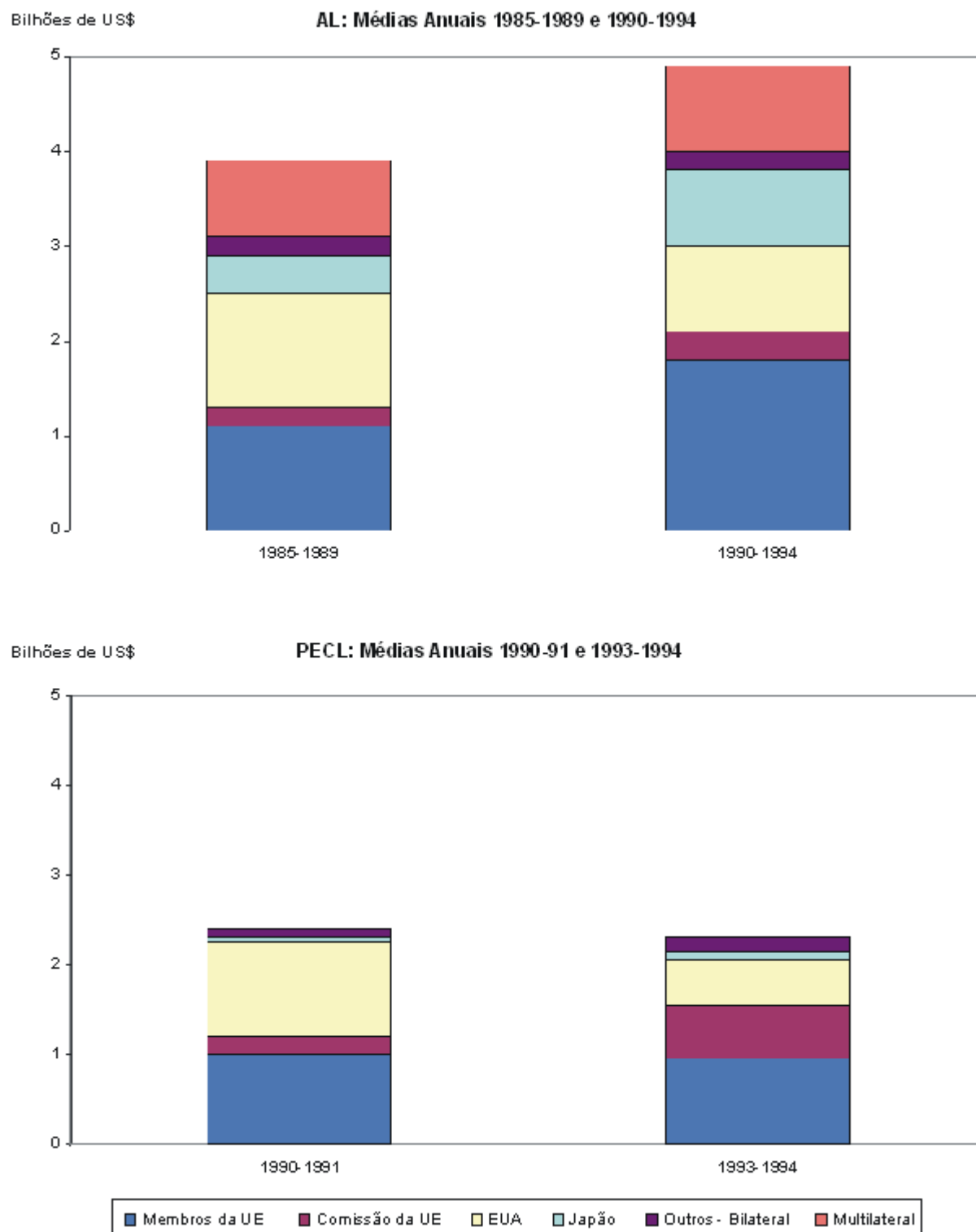
Por outro lado, o principal motivo da UE e da Comissão para cooperarem com a América Latina tem sido *promover os programas de integração regional*, apoiar a democracia e outros objetivos específicos de assistência. Os acordos com Chile e Uruguai, por exemplo, incluem previsões para assistência em serviços governamentais e administração; o acordo com o Paraguai enfatiza explicitamente a assistência no retorno à democracia e o TGA mexicano tem mais referências que o normal a direitos humanos, apesar de não haver engajamentos específicos.[28]

A importância da região é mencionada em todos os acordos. Isto fica claro devido ao fato de os acordos terem sido assinados com os países da América Central enquanto grupo, assim como com o Grupo Andino e com o Mercosul. O acordo com o Mercosul reforça a importância do regionalismo na promoção da integração internacional. O regionalismo é mencionado especificamente como prioridade na cooperação para o desenvolvimento nos acordos com o Mercosul, o Grupo Andino e os países da América Central, assim como nos com a Argentina e o Chile.

Motivos comerciais e de investimento também são importantes. O objetivo da UE é de evitar o desvio de comércio e investimento da Europa para os Estados Unidos. Os países para os quais isso é importante são o México, a Colômbia e a Venezuela no Grupo Andino, e o Chile e o Mercosul, excluindo Paraguai. Cuba também pode ser incluída nesta lista, não por causa de seu potencial econômico imediato para a UE, mas porque os Estados Unidos a excluem inteiramente.

Meio ambiente, drogas e segurança também têm influenciado o interesse da UE na América Latina. A questão do meio-ambiente é incluída como prioridade em todos os acordos, exceto naqueles com Chile e Uruguai. Apesar da distância geográfica entre Europa e América Latina, a segurança política e econômica e a prevenção de conflitos também está presente nesses acordos (de fato, conflitos na América Central foram responsáveis pelo aumento do interesse europeu pela América Latina).

Gráfico 7

Origem da AOD e AO para América Latina e PECL[29]

4. Considerações finais

O exame do alargamento da UE e de seus vínculos comerciais como os novos membros do leste europeu e com a América Latina põe em evidência questões importantes. O estágio inicial da presente pesquisa pode ser desenvolvido e aprofundado no futuro.

A incorporação dos PECL à UE representa um fortalecimento dessa entidade regional em termos econômicos, políticos e estratégicos. O alargamento em direção ao leste, ao invés de ser visto como a criação de uma zona sub-regional competitiva que representa uma ameaça a outras regiões,deveria ser visto como um passo adiante na reafirmação da unidade cultural e histórica da Europa.

A maneira pela qual as relações comerciais entre a UE e a América Latina (com relação a importações, exportações e IDE)têm sido conduzidas nos últimos quinze anos indica que não serão prejudicadas pelo alargamento. Embora tenha havido uma queda nos níveis comerciais entre 1980 e 1998, comparações inter-regionais mostram que os IDEs cresceram consideravelmente durante os anos 1990.

Com relação à América Latina, a UE favorece, em geral, o apoio a políticas regionais. O Mercosul é o melhor exemplo e tem-se beneficiado, desde seu início, como importante apoio da UE. Dentro do Mercosul os maiores beneficiários de IDEs durante os anos 1990 foram Brasil e Argentina.

Longe de ser prejudicial à América Latina, o alargamento da UE em direção ao leste aparece como desafio às regiões do continente a adaptarem suas estratégias. No médio prazo, o alargamento poderia significar vantagens para a América Latina. Uma vez concluído o processo de integração, por exemplo, um mercado consumidor maior na UE poderia implicar maiores importações de bens manufaturados da América Latina.

A AOD da UE à América Latina poderá ser reduzida durante os primeiros estágios do processo de alargamento da UE, durante os quais as necessidades dos novos membros terão prioridade (recursos da Política Agrícola Comum-PAC, por exemplo, assim como outras medidas para melhorar as respectivas economias e estruturas legais).

Entretanto, uma área de preocupação a ser considerada é a ausência de vínculos comerciais entre os novos membros da UE e a América Latina. Isto poderia implicar indiferença devido à falta de conhecimento da parte dos PECL em relação à América Latina. Agora que os PECL são membros, eles poderão não sentir obrigação alguma emr apoiar a AOD à América Latina. Seria assim aconselhável aos países da América Latina concentrar-se no desenvolvimento de contactos e na melhoria das relações com os novos membros da UE.

Em relação ao papel das políticas da Alemanha e Espanha com respeito aos países do leste europeu e da América Latina, cabe cautela antes de fazer declarações categóricas. Os dados empíricos mostram que a Alemanha tem dado atenção relevante aos PECL em relação ao comércio e aos IDEs. Não obstante, isso não teve efeito decisivo em sua política comercial e de investimento em relação à América Latina. O interesse da Alemanha no continente

latino-americano continua sendo o mesmo de antes da ampliação européia.

Por outro lado, a Espanha tem mantido seu nível de engajamento na América Latina, o que se reflete nos dados relativos aos IDEs, nos quais o país tem o nível mais alto de investimentos em relação a outros países.

Uma apreciação mais precisa da política espanhola em relação ao alargamento em direção ao leste requereria uma análise do interesse espanhol na região euro-mediterrânea. Isto foi reforçado através do Processo de Barcelona de 1995, e qualquer estudo subseqüente envolveria considerar o engajamento dos países do Processo de Barcelona nos vários interesses econômicos, políticos e estratégicos da UE.

Siglas

AA	Ministério das Relações Exteriores (*Auswärtiges Amt*)
ACP	África, Caribe e Pacífico
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
AOD	Assistência Oficial ao Desenvolvimento
BMWA	Ministério da Economia e do Trabalho (*Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit)*
IDE	Investimento Direto Externo
IRELA	*Institute for European Latin American Relations*
Maghreb	Marrocos, Argélia, Tunísia
Mashrek	Autoridade Palestina, Egito, Israel, Jordânia, Líbano e Síria
MCAC	Mercado Comum da América Central
Mercosul	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Acordo de Livre Comércio da América do Norte (*North-American Free Trade Agreement*)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAC	Política Agrícola Comum
PECL	Países da Europa Central e do Leste
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PECL	Países da Europa Central e do Leste
PHARE	*Poland-Hungary: Aid for Reconstruction of the Economy*
PME	Pequenas e Média Empresa
UE	União Européia
UNCTAD	*United Nations Conference for Trade and Development*

Notas

1 Novos membros da UE: República Checa, Hungria, Polônia, Eslovênia, República Eslovaca, Estônia, Letônia, Lituânia, Malta e Chipre.

2 BIZZOZERO, Lincoln; VAILLANT, Marcel. El Acuerdo de Asociación entre Mercosur y la Unión Europea: una lenta y larga negociación, **Revista de Información Comercial Española**, Ministerio de Economía, n. 806, abril de 2003, Madri, p. 119.

3 Auxílio para a reconstrução econômica da Polônia e Hungria, posteriormente ampliado para outros países.

4 EU-External Relations. The EU's Relations with Latin America. Overview. http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/index.htm.

5 *Ibid*.

6 COMISIÓN EUROPEA. Documento de trabajo concerniente al establecimiento de una asociación interregional entre la Unión Europea y el Mercosur. Comisario Chris Patten. Dirección General de Relaciones Internacionales. Conclusiones. http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/index.htm.

7 Außenwirtschaft und Europa - Comercio exterior e Europa. http://www.wirtschaftsministerium.de.

8 Außenwirtschaft und Europa, EU-La ampliacón hacia el Este: posibilidades y desafíos para pequñas y medianas empresas.(Osterweiterung: Chancen und Herausforderungen für kleine und mittlere Unternehmen). http://www.wirtschaftsministerium.de.

9 http://www.auswaertiges-amt.de.

10 http://www.nuevo.maec.es

11 MAEC-Declaraciones y Discursos.

12 *Ibid.*

13 IRELA (Institute for European-Latin American Relations) **Closer European Union Links with Eastern Europe: implications for Latin America**, Comisión Europea, Madrid, 1997, p. 328-329.

14 NUNNENKAMP, Peter. Die EU-Osterweiterung als Bedrohung, die Entwicklungspartnerschaft als chance? Lateinamerika im regionalen Beziehungsgeflecht der EU. In: ZIPPEL, Wulfdiether. **Die Beziehungen zwischen der EU und den Mercosur-Staaten**, n. 48, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschft, 2001-2002, p. 137-155.

15 *Ibidem.*

16 Statistisches Bundesamt, Pressestelle. http://www.destatis.de.

17 Fonte: OECD. In: NUNNENKAMP, Peter, *op. cit.*, p. 140.

18 NUNNENKAMP, Peter, *op. cit.*

19 Fonte: OECD. In: NUNNENKAMP, Peter, *op. cit.*, p. 142.

20 Fonte: OECD.

21 DOMINGO SEGARRA, Teresa; GARCÍA MENÉNDEZ, Leandro. Análisis de los factores determinantes de los flujos de DIE de los Países Comunitarios a América Latina. INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (ICE), **Relaciones Económicas UE-América Latina**, n. 806, abr. 2003, p. 35.

22 Fonte: *Ibid*, p. 36.

23 DOMINGO SEGARRA, Teresa; GARCÍA MENÉNDEZ, Leandro, *op. cit.*

24 IRELA, **Closer European Union Links with Eastern Europe: implications for Latin America**, *op. cit.*, p. 9.

[25] A AOD consiste numa ajuda bilateral e multilateral, provinda principalmente de agências internacionais como o Banco Mundial, as agências das Nações Unidas e os bancos de desenvolvimento regional. Pagamentos de capital feitos pela Comissão Européia também são oficialmente definidos como ajuda multilateral pela OCDE. Para as economias "em transição" dos PECL da CEEC, a OCDE define a ajuda dada como Assistência Oficial (AO), a fim de distinguí-la da AOD dada a países em desenvolvimento. Não obstante a AO e a AOD têm as mesmas características em relação aos termos de concessão. Algumas fontes não distinguem entre AO e AOD.

[26] IRELA, **Closer European Union Links with Eastern Europe: implications for Latin America**, *op. cit.*, 328-329. Cálculos baseados em dados da OCDE/DAC e da Comissão Européia.

[27] *Ibidem.*

[28] IRELA, **Closer European Union Links with Eastern Europe: implications for Latin America**, *op. cit.*

[29] *Ibid.*, p. 315. Cálculos baseados em dados da OCDE/DAC e da Comissão Européia.

Bibliografia

ALGIERI, Franco; Regelsberger (eds.) **Synergy at Work: Spain and Portugal in European Foreign Policy**. Bonn: Europa Union Verlag, 1996.

BIZZOZERO, Lincoln; VAILLANT, Marcel. El Acuerdo de Asociación entre Mercosur y la Unión Europea: una lenta y larga negociación. Relaciones Económicas UE-América Latina, **Revista de Economía: Información Comercial Española**, Ministerio de Economía, Madri, n. 806, p.109-134.

BRETHERTON, Charlotte; VOGLER, John. **The European Union as a Global Actor.** London/New Iorque: Routledge, 1999.

COMISIÓN EUROPEA. Documento de trabajo concerniente al establecimiento de una asociación Interregional entre la Unión Europea y el Mercosur. Comisario Chris Patten. Dirección General de Relaciones Internacionales. Conclusiones.

DOMINGO Segarra, Teresa; GARCÍA MENÉNDEZ, Leandro. Análisis de los Factores determinantes de los Flujos de IDE de los Países Comunitarios a América Latina, **Revista de Economía: Información Comercial Española, Ministerio de Economía**, Madri, abril 2003, p. 33-45.

IRELA. **Closer Links with Eastern Europe: Implications for Latin America**, Comisión Eurpea, Madri, 1997.

MAYER, Otto G.; SCHARRER, Hans-Eckart (orgs.) **Osterweiterung der Europäischen Union**. Hamburg: HWWA-Institut für Wirtschftsforschung-Band 35, Nomos Verlagsgesellschaft, 1997.

NUNNENKAMP, Peter. Die EU-Osterweiterung als Bedrohung, die Entwicklungspartnerschaft als chance? Lateinamerika im regionalen Beziehungsgeflecht der EU. In: ZIPPEL, Wulfdiether. **Die Beziehungen zwischen der EU und den Mercosur-Staaten**, n. 48, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschft, 2001-2002.

SCHIRM, Stefan. **Globalization and the New Regionalism**. Cambridge: Polity Press, 2002.

SMITH, Karen. **The Making of EU Foreign Policy. The case of Eastern Europe**. London: Macmillan Press Ltd, 1999.

TORREBLANCA PAYÁ, José Ignacio. **The European Community and the Central Eastern Europe (1989-1993): Foreign Policy and Decision-Making**. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Madrid: Peninsular, 1997.

TREBBE, Gerd. Die Politik der Europäischen Union zur Assoziierung und Integration der mittel und osteuropäischen Ländern, In: MAYER, Otto; SCHARRER, Eckhart. **Osterweiterung der Europäischen Union.** HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg: Nomos Baden-Baden, 1997, p. 63-78

WEHNER, Ulrich. **Der Mercosur**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, Band 1. 1999.

WESSELS, Wolfgang; MAURER, Andreas & MITTAG, Jürgen. **Fifteen into one? The European Union and its member states**. Manchester: Manchester University Press, 2003.

Páginas na Internet

- http://www.auswaertiges-amt.de
- http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/index.htm
- www.destatis.de
- http://www.cidob.org
- http://www.wirtschaftsministerium.de
- http://www.nuevo.maec.es
- http.//www.aeci.es/2-Organizacion/principios/prioridades.htm
- http.//www.mercosur.org.uy

OPORTUNIDADES E DESAFIOS: AS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL E EUA (1993/2004)

Cristina Soreanu Pecequilo

Lucyana Sposito Gomes*

Resumo

Na década de 1990, o Brasil e os Estados Unidos enfrentaram uma era de transição, com efeitos em sua estratégia internacional e, conseqüentemente, no relacionamento bilateral. Pretendemos, neste artigo, analisar as dinâmicas bilaterais nesse período, enfocando mais diretamente os governos de Bill Clinton (1993/2000) e Fernando Henrique Cardoso (1995/2002). Para isso, o texto está organizado em três partes: uma discussão inicial sobre o perfil das políticas de Clinton e Cardoso em termos gerais e bilaterais, uma análise dos impactos das ações norte-americanas americanas na política brasileira no período e, por fim, uma breve discussão das presidências Bush e Lula, entre 2001 e 2004.

Abstract

In the 1990s, Brazil and the United States were confronted by a phase of transition which had impacts on its international strategies and, as a consequence, on its bilateral relationship. This article aims to analyze the pattern of Brazil-US bilateral relations in this period, specially during Bill Clinton (1993/2000) and Fernando Henrique Cardoso's (1995/2002)governments. The text is divided in three parts: an introductory discussion regarding Clinton and Cardoso political profile in general and in relation to the bilateral relationship, an evaluation of the impacts of North American policies in Brazil during this period and, finally, a brief presentation of Bush and Lula's administrations from 2001 till 2004.

Introdução

Na história das relações internacionais brasileiras, o relacionamento bilateral com os Estados Unidos sempre ocupou um lugar de destaque, especialmente na primeira metade do século XX. Começando com Rio Branco, em 1902, chegando até o fim do governo Kubitschek, nos anos 1960, o relacionamento brasileiro com os Estados Unidos alternou fases de alinhamento pragmático e automático, buscando, por meio dessa parceria uma inserção mais ativa no sistema internacional. Apesar de algumas tentativas de triangulação no exterior com a Europa e intercâmbios na Ásia, esse período foi essencialmente caracterizado pela limitação de nossas ações ao eixo hemisférico.

Contudo, o amadurecimento da política e economia nacionais, impulsionado pelo processo de substituição de importações iniciado por Vargas em seu primeiro governo na década de 1930, criou uma série de pressões internas para que o Brasil se inserisse no mundo de uma forma diferenciada. Igualmente, a própria dinâmica das relações bilaterais começou a esgotar-se, notando-se um distanciamento crescente entre os Estados

Rev. Cena Int. 6 (2): 94-118 [Dez 2005]

* Cristina Soreanu Pecequilo é doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), professora de Relações Internacionais (UNIBERO), colaboradora RELNET/UnB e Pesquisadora Associada do NERINT/UFRGS. Lucyana Sposito Gomes é bacharel em Relações Internacionais pelo UNIBERO.

Unidos e o continente americano durante a Guerra Fria. Ao alçarem sua posição hegemônica global, os norte-americanos concentraram suas ações nas regiões européia e asiática, nas quais o embate com a então União Soviética era mais direto, abandonando, relativamente, sua zona de influência mais direta, por considerá-la protegida de perigos externos, aos moldes da Doutrina Monroe do século XIX.

A despeito das dificuldades latino-americanas, a atenção norte-americana mostrava-se limitada a eventos pontuais como a Revolução Cubana (1959), sendo essencialmente reativa. Prioridades locais, como o auxílio à modernização, necessária para a diminuição da miséria, não eram vistas como prioritárias pelos Estados Unidos, o que levou os países latino-americanos a investir em estratégias de autonomia e diminuição da dependência.

No caso do Brasil, a combinação desses dois fatores, amadurecimento interno e distanciamento dos Estados Unidos, levou, em 1961, ao surgimento de um novo paradigma de política externa, que definiu as bases de nossas relações internacionais contemporâneas, a Política Externa Independente (PEI), de Jânio Quadros e Jango Goulart. Desde então, predomina como tema de nossa inserção internacional o eixo multilateral e global. Dentre as prioridades desse eixo destacam-se as ações em organismos internacionais e a ampliação das parcerias mundiais do Brasil, seja no nível Sul-Norte, como no Sul-Sul, visando a autonomia e a construção de identidade e espaço próprios.

A política externa do regime militar brasileiro (1964/1985) representou o auge desse projeto, permitindo ao país alcançar um novo patamar de desenvolvimento, completando seu processo de substituição de importações, atingindo o *status* de potência média. Mesmo com o apoio inicial dos Estados Unidos ao golpe em 1964, e a breve retomada do alinhamento de forma ambígua em Castelo Branco (1964/1967), os militares brasileiros investiram em uma estratégia independente de ação que provocou um distanciamento crescente entre os dois países. Dentre os episódios mais marcantes desta dinâmica, podemos destacar o Acordo Nuclear com a Alemanha, as leis de patentes e informática. À medida que o Brasil se autonomizava e ampliava suas parcerias, fortalecendo sua projeção interna e externa de poder, a reação norte-americana tornava-se mais profunda. Afinal, segundo a visão estratégica dos Estados Unidos, a ascensão de hegemonias regionais, sejam elas amigas ou inimigas, deve ser prevenida.

Posteriormente, com as mudanças dentro e fora do Brasil – a redemocratização e o encerramento da Guerra Fria – o paradigma autonomista passou por um processo de regressão e enfraquecimento, ainda que não tenha sido totalmente abandonado, em especial no curto governo Collor (1989/1992), que procurou um realinhamento com os Estados Unidos. Todavia, dado o *impeachment* e a atuação de setores, no Ministério das Relações Exteriores (MRE) e no jogo político nacional, que não desejavam a retomada da aliança especial, a política externa manteve-se multilateral, com a posse de Itamar Franco (1992/1994).

Por sua vez, os Estados Unidos também não ficaram imunes a essas transformações externas e aos seus desafios internos, sendo forçados a rever sua estratégia com o encerramento

da bipolaridade. Ainda que tivesse “vencido” seu maior rival, a antiga União Soviética, o esgotamento da contenção[1] levou ao repensamento dos rumos estadunidenses. Em 1992, com uma plataforma sustentada pela promessa da mudança e renovação, o democrata Bill Clinton chegou à Casa Branca, trazendo um novo rumo para os Estados Unidos. Apesar de suas dificuldades no início, a Era Clinton foi marcada pela recuperação econômica e a reconstrução da hegemonia em dois mandatos consecutivos.

No Brasil, como já referido, a presidência havia sido assumida por Itamar Franco, dado o *impeachment* de Collor, e a política externa retomava seu curso multilateral. Porém, a principal preocupação era ainda a estabilidade econômica, que somente foi alcançada em 1994 com o Plano Real. Naquele mesmo ano, Fernando Henrique Cardoso se elegeria presidente, também cumprindo, como Clinton, dois termos à frente do governo.

Assim, na década de 1990, os dois países enfrentavam uma era de transição, com efeitos em sua estratégia internacional e, conseqüentemente, no relacionamento bilateral. Pretendemos, neste artigo, analisar as dinâmicas bilaterais nesse período, enfocando mais diretamente os governos de Bill Clinton (1993/2000) e Fernando Henrique Cardoso (1995/2002). Para isso, o texto está organizado em três partes: uma discussão inicial sobre o perfil das políticas de Clinton e Cardoso em termos gerais e bilaterais, uma análise dos impactos das ações norte-americanas americanas na política brasileira no período e, por fim, uma breve discussão das presidências Bush e Lula, entre 2001 e 2004.

1. Clinton e Cardoso: tendências gerais da política externa e o relacionamento bilateral

A partir de 1989, o fim da bipolaridade lançou o sistema internacional e os Estados em uma era de transição, trazendo a necessidade de repensar políticas e prioridades de ação, tanto em nível interno quanto externo. No caso de Bill Clinton, tratava-se de repensar a inserção estratégica dos Estados Unidos em um período de declínio econômico. No que se refere ao Brasil, o esgotamento do modelo de substituição de importações, somadas às crises institucionais de Collor, a posse de Itamar e a eleição de Fernando Henrique representaram também momentos de inflexão.

Partindo da orientação básica de recuperar a economia do país, no início de seu governo, Clinton voltou-se essencialmente para as questões internas. Poder-se-ia dizer que era o começo da era de “introversão” (*introversion*).[2] A orientação, em um primeiro momento, seria a de limitar os compromissos nacionais na arena internacional e tentar esquivar-se de erros que poderiam reduzir o capital político necessário para alcançar as metas da administração doméstica. Todavia, pelo menos em seu início de mandato, parecia que faltava a Clinton, na realidade, uma clara definição de suas ações, no âmbito interno e externo.

Com a finalidade de diminuir a imagem de falta de clareza, pragmatismo e efetividade da política externa no governo Clinton, em 21 de setembro de 1993, seu assessor de Segurança

Nacional, Anthony Lake, apresentou a grande nova estratégia estadunidense, que substituiria a política de contenção pelo *Engagement and Enlargement* (engajamento e expansão. A prioridade era aumentar as exportações, a partir da ampliação e consolidação do "núcleo liberal e democrático de nações do mundo", visando a expandir a participação dos Estados Unidos no comércio internacional, o que envolverá o próprio governo na promoção de interesses comerciais norte-americanos no exterior.[3]

Nesse contexto, e seguindo suas prioridades de campanha de recuperar a plataforma de poder doméstico, ainda nesse primeiro mandato, Clinton obteve importantes vitórias, como a conclusão da Rodada Uruguai (1994). O resultado deste processo de recuperação econômica permitiu a Clinton, já no último ano de seu primeiro mandato, garantir sua reeleição e investir em uma nova postura externa , passando da introversão à extroversão. Assim, os Estados Unidos reafirmam de maneira mais clara seu papel de liderança como mantenedor da ordem.

O segundo mandato de Clinton iniciou-se mantendo as premissas do final do período anterior. A economia norte-americana consolidava sua recuperação enquanto as economias européia e japonesa desaceleravam. Primeiramente, Washington procurou reverter e intensificar o relacionamento com as potências da Ásia e Europa, desgastado pela inércia do mandato anterior. Planeja também defender a polêmica questão de ampliação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e seu envolvimento no Kosovo.

A orientação de extroversão foi essencial, por exemplo, para que a crise financeira na Ásia (1997) não atingisse maiores proporções e provocasse uma recessão mundial, além de evitar que afetasse sua estratégia baseada em *U.S. Exports Equal U.S. Jobs*.[4] Clinton sugeriu ainda a criação de um mecanismo no Fundo Monetário Internacional (FMI) que proporcionasse financiamentos de contingência e evitasse o contágio financeiro no caso de crise. Era a busca do retorno a um sistema financeiro controlado (como no período do padrão ouro-dólar) em substituição ao "não-sistema monetário" atual. Mesmo não obtendo sucesso com essa idéia, conseguiu-se conter a crise.

Ao longo de seus dois mandatos, apesar da prioridade doméstica inicial de sua presidência, a administração democrata evoluiu e se adaptou aos rumos de sua transição e do sistema internacional. Conquistada a recuperação econômica, Clinton investiu na ampliação da hegemonia sistêmica norte-americana, ajustando seu perfil ao cenário de transição do pós-Guerra Fria e à crise relativa dos Estados Unidos. O pragmatismo democrata desenvolveu, a partir da agenda do engajamento e da expansão, uma estratégia de divisão de custos da liderança norte-americana com seus principais parceiros, aplicando uma tática multilateral de engajamentos seletivos, em determinadas áreas e setores, que pudessem efetivamente afastar os Estados Unidos do declínio.

No final do segundo mandato do governo democrata, iniciava o período eleitoral e reiterava-se a necessidade de demonstrar força diante de questões como o terrorismo e a proliferação de armas nucleares. Observamos a retomada do projeto Guerra nas Estrelas e a

insistência na ratificação do Tratado de Proibição Total de Testes Nucleares. Aparecem também como alternativas as ações externas unilaterais e o uso de força, que não deixavam de ser tentativas para desviar o foco de tensão do final do seu mandato, entre 1998 e 1999, quando Clinton deparou-se com um processo de *impeachment*, ocasionado pelo escândalo sexual envolvendo a estagiária da Casa Branca, Monica Lewinski.

Com relação ao continente americano, de um modo geral, os temas que preocupavam Clinton estavam ligados aos riscos tradicionais de segurança, tais como a imigração ilegal e o narcotráfico. Os Estados Unidos passaram a ter uma visão mais positiva da América Latina, principalmente pelos esforços dos países da região a favor de reformas político-econômicas, pautadas pela abertura de mercados e a redemocratização. Notamos que, com a aprovação do Nafta, abriu-se uma nova linha de atuação em relação à América Latina, seguindo os moldes da estratégia de Clinton, baseada na expansão e no engajamento. E, mais precisamente, na ampliação do mercado consumidor para os produtos norte-americanos.

O Nafta, projeto iniciado pela presidência George Bush, representava uma abordagem diferenciada da política externa dos Estados Unidos para a América Latina, que já havia sido indicada na Iniciativa Para as Américas e mais tarde será consubstanciada na Alca com Clinton. Tais projetos têm como base a construção de um hemisfério mais democrático e mais próspero, sustentado pelo livre comércio liderado pelos norte-americanos. Enquanto o Nafta referia-se especificamente à integração regional no norte do continente (com eventuais possibilidades de expansão), a Iniciativa para as Américas e a Alca visavam (e, com relação à Alca, visam), a construção de uma Zona Hemisférica de Livre Comércio (ZHLC). Em termos práticos, esse discurso é fundamentado pela necessidade dos Estados Unidos, em um período de crise econômica e expansão de seus rivais europeus e asiáticos, fortalecer e preservar seu espaço de influência tradicional.

O conjunto destas propostas, como se pode perceber, é direcionado à América Latina em termos gerais, não havendo um espaço específico que desse conta do Brasil separadamente, apesar de suas iniciativas regionais próprias como o Mercosul, também nascido na década de 1990, e do esforço brasileiro para reintegrar o país ao sistema internacional como um “membro confiável”. Desde Collor, passando por Itamar, até chegarmos aos dois governos Cardoso, a política externa brasileira efetuou esforços no sentido de normalizar suas relações com os Estados Unidos, eliminando problemas remanescentes do regime militar. Essa normalização se estendeu a todos os níveis da ação diplomática brasileira, representando uma nova postura em organismos internacionais e em regimes internacionais.

Assim, percebemos que houve um esforço do governo brasileiro em finalizar questões que, no passado, ampliaram algumas divergências e prejudicaram o relacionamento bilateral em outros campos. Para começar, o Brasil assinou o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), comprometeu-se a usar a energia nuclear de maneira pacífica, eliminou a reserva de mercado na área de informática, criando uma lei apropriada e moderna de propriedade intelectual. Esses, entre outros fatores, auxiliaram a retomada e o

aperfeiçoamento das relações entre os dois países. Tal processo é iniciado por Collor e finalizado por Cardoso, tendo como objetivo a inclusão política do Brasil no sistema pós-Guerra Fria com um novo perfil de credibilidade.

Além disso, houve uma preocupação bastante direcionada do governo brasileiro em sustentar a imagem de "membro confiável" por meio do aprofundamento das reformas econômicas internas, sinalizando sua adesão ao Consenso de Washington.[5] Ainda que esta adesão tenha sido parcial, quando comparada com a da Argentina e do Chile[6], o processo de privatizações, as concessões no período final da Rodada Uruguai e a própria lógica do Plano Real indicavam uma transformação do paradigma de desenvolvimento brasileiro.

A política externa de Cardoso pretendia, portanto, demonstrar a nova fase da política externa brasileira no pós-Guerra Fria. Mesmo que alguns pronunciamentos da diplomacia, em especial do próprio presidente Fernando Henrique Cardoso, apresentassem uma pauta de pedidos de ajustes nestes mesmos organismos e regimes aos quais o país aderia, não havia uma real oposição entre as demandas nacionais e as regras internacionais, privilegiando-se o aspecto conciliatório.

Esse padrão foi marcante nos dois mandatos de Cardoso, havendo ainda duas características associadas que contribuíam para a construção de uma nova imagem brasileira no mundo: o exercício da diplomacia presidencial e o abandono do discurso terceiro-mundista. No que se refere à diplomacia presidencial, Cardoso avançava com sua experiência anterior no Itamaraty (como ministro no governo Itamar) e também procurava se colocar no cenário como um porta-voz diferenciado. Esse papel era facilitado não só pelo perfil do presidente, intelectual, sociológico, como também pelo elevado contraste entre a sua presidência e as de Collor e Itamar, capitalizando-se sua imagem de um "novo" líder de um "novo" país. O abandono do discurso terceiro-mundista também representava uma diferenciação e, teoricamente, uma elevação no perfil de atuação mundial do país.

Entretanto, existem inúmeras controvérsias a respeito dos resultados e orientações da política de Cardoso, provocando uma divisão entre os analistas[7]. Enquanto alguns percebem o período como uma acomodação necessária a uma agenda e contexto que nos era desfavorável, restando como único caminho de inserção esse alinhamento e normalização da diplomacia e, conseqüentemente, uma quebra com seus parâmetros anteriores, para outros, a ação de Cardoso representou um retrocesso. Esse retrocesso seria simbolizado por uma adesão não contestatória aos regimes e organismos internacionais, como a um certo alinhamento às políticas estadunidenses e dos grandes centros. Assim, em detrimento do multilateralismo e de parcerias alternativas clássicas da política externa, estabelecidas desde os anos 1960, que trabalhavam com os eixos Sul-Sul prioritariamente, a ação se reconcentrava na dimensão Norte-Sul, a despeito das assimetrias da opção.

Na prática, ambas as correntes têm razão. A presidência de Cardoso caracterizou-se por uma posição muitas vezes ambígua, que misturava tanto a adesão não contestatória a certos compromissos, visando à conquista de benefícios, como a manutenção da resistência

em áreas como as negociações da Alca e da Organização Mundial do Comércio (OMC). Adicionalmente, essa adesão ao primeiro-mundismo também foi sendo relativizada no final do segundo mandato de Cardoso, à medida em que se aprofundavam as dificuldades internas e se tornava mais patente que a inserção "normal" que o Brasil buscara durante toda a década de 1990 não trouxera os resultados esperados.

Seja no mundo, seja nas Américas, a alteração tática de abandono do discurso autonomista não produzira transformações significativas, mantendo-se dilemas tradicionais da colocação do Brasil no mundo e no seu relacionamento com os Estados Unidos. Dessa forma, podemos perceber que se manteve um número relevante de divergências entre os dois países, principalmente no que se refere à integração nas Américas, tema que desde então tem dominado a pauta da agenda bilateral. Como discutido, o desejo norte-americano era criar uma zona de livre comércio nas Américas a partir dos moldes do Nafta, além de procurar centralizar o processo de criação da Alca, defendendo unilateralmente questões que representavam os interesses estadunidenses, como antecipação das negociações, cláusulas favoráveis aos produtos por eles exportáveis, "multilateralismo modular".[8]

Por sua vez, o Brasil e os demais membros do Mercosul defendiam a permanência dos blocos regionais, acordos sub-regionais e processos de integração diante da dinâmica das negociações da Alca, tendo como enfoque negociador os *building blocks*, para se evitar que os esforços já existentes perdessem sua validade, prejudicando os fluxos comerciais vigentes e que cresciam constantemente. Insistiam na idéia de se adotar medidas que facilitassem o comércio, como a padronização e simplificação de documentos aduaneiros e o reconhecimento de certificados sanitários e fitossanitários, com a finalidade de reduzir os custos de transação comercial. Por outro lado, os Estados Unidos queriam o estabelecimento de regras mais rígidas em relação à propriedade intelectual, que ultrapassasse o modelo da OMC, e fomentar uma Alca além dos padrões iniciais.

O governo brasileiro, ao perceber que Clinton não obteria o *fast track* tão facilmente, procurou postergar a questão da Alca com o discurso de que as partes deveriam ter "um claro mandato negociador": o Brasil não estava disposto a se comprometer com o representante dos Estados Unidos em uma determinada cúpula, sem saber se o Congresso norte-americano aprovaria as decisões tomadas. Era uma estratégia para ganhar tempo e priorizar o Mercosul, que naquele momento passava por um período crucial.

Nessa época, o Mercosul estava contemplando seu marco institucional, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto em 1994 (que dava personalidade jurídica de direito internacional do bloco). Além disso, procurava atrair novos parceiros estratégicos, como Chile e Bolívia.[9] E, particularmente, o Brasil não se sentia preparado para negociar certas questões (precipitadamente) que pudessem levar o país a perder vantagens comparativas.

Os Estados Unidos, então, passaram a criticar as posições do bloco sul-americano pela morosidade em aceitar a idéia de se antecipar as negociações da Alca e mostravam-se contrários a negociações Nafta *versus* Mercosul, sustentando a limitação do Mercosul por

ser uma união aduaneira e não uma zona de livre comércio, como o Nafta, e por não abranger questões como serviços, investimentos e propriedade intelectual.

Essas críticas aumentaram ao longo do tempo. Os Estados Unidos continuavam pressionando por um avanço maior na Alca, ao mesmo tempo em que *fast track* não era aprovado. No Brasil, questionava-se sobre até que ponto os Estados Unidos estariam dispostos a ceder, principalmente quando se levava em conta a aparentemente irreversível posição norte-americana em não negociar determinadas pautas na Alca e nas relações bilaterais. Essencialmente, tratava-se de discutir as possibilidades reais que haveria para a exportação dos chamados produtos ultra-sensíveis para os Estados Unidos, que sofrem barreiras comerciais tarifárias e não-tarifárias, taxações e cotas, como o suco de laranja, os calçados, os produtos têxteis e siderúrgicos, o açúcar e o tabaco.

Além disso, os Estados Unidos, acusavam o Brasil de adotar no setor automotivo medidas incompatíveis com as normas da OMC. Também criticavam a lentidão da abertura no setor de telecomunicações e defendiam a adesão brasileira aos acordos sobre tecnologia de informação, baixando tarifas para a importação de uma ampla variedade de produtos eletroeletrônicos.

Em 1999, o Brasil passou por um período turbulento, ocasionado pelas crises asiática (1997) e russa (1998). A enorme fuga de capitais no país evoluiu para uma grande crise financeira e cambial.[10] Nesse período (1998-1999) o Mercosul perdeu parte de sua dinâmica, trazendo tensões entre seus membros, principalmente advindas da desvalorização cambial no Brasil, que tornava o país mais competitivo. Diante desse cenário e da tentativa estadunidense de acelerar o lançamento da Alca para antes de 2005 – 2003 seria a proposta –, o Itamaraty reviu suas metas para o Mercosul: relançou a iniciativa para a criação da Alcsa (Área de Livre Comércio Sul-Americana, apresentada em 1993, no governo Itamar Franco), cujo fim era estabelecer uma zona de livre comércio entre o Mercosul e Comunidade Andina. Tal projeto é hoje, inclusive, um dos pilares da política externa de Lula.[11]

Um tema tradicional de segurança, o narcotráfico na Colômbia, também passou a merecer atenção de Clinton no final de seu segundo mandato. Os Estados Unidos lançaram o Plano Colômbia, em agosto de 2000, com a finalidade de auxiliar o governo colombiano a combater o narcotráfico, evitar a intensificação de guerrilhas entre os países vizinhos e conter um afluxo de refugiados. Sugere-se, nesse sentido, que dimensões e preocupações estratégicas adicionais, além do tráfico de drogas, estavam envolvidas nesse novo intervencionismo. Como analisado por Paulo Fagundes Vizentini, "Washington procurava demonstrar aos países da região que estava atento à evolução dos acontecimentos, para apoiar os aliados e coibir os "desviantes". Na realidade, o alerta também servia à Venezuela, ao Panamá, ao Equador, à Bolívia e aos demais países sul-americanos que viviam crises similares.[12]

Portanto, como podemos perceber, a agenda dos Estados Unidos para a América Latina e o Brasil, manteve padrões já conhecidos, alternando ênfases econômicas e políticas. No

caso do relacionamento bilateral Brasil/Estados Unidos o núcleo de preocupações e dilemas reside na dinâmica de convergência e divergência entre seus projetos regionais Mercosul e Alca. Cada um dos lados procura atribuir ao seu parceiro os problemas e dificuldades das negociações regionais (e mundiais na OMC), havendo um grande elemento de desconhecimento acerca das reais dimensões da questão. Afinal, quais são os impactos concretos das ações econômicas estadunidenses no Brasil e os limites do comércio bilateral em meio a este debate sobre protecionismos e liberalização comercial?

2. Os impactos da política externa dos Estados Unidos no Brasil (1993/2000)

O período conhecido como "década perdida" (1980), em que a América Latina se apresentava em situação bastante precária, foi marcado pela falta de investimentos, fuga de capitais, estagnação econômica e processo inflacionário, além dos péssimos índices sociais. Nesse contexto, os Estados Unidos voltaram a olhar seu hemisfério, "incentivados" também por sua própria crise, e viram-se diante de um dilema que afetava diretamente seus interesses: a redução da capacidade latino-americana de servir como grande mercado consumidor dos produtos norte-americanos e a impossibilidade de honrar com a dívida externa. Nesse momento, John Williamson apresentou a proposta que passou a ser conhecida como o Consenso de Washington.

As medidas dessa proposta, tais como liberalização unilateral do comércio exterior, privatização de empresas estatais, e desregulamentação da economia pelos países da América Latina, condicionariam as políticas dos países latino-americanos, já que estes dependiam dos financiamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird-Banco Mundial) para execução de obras públicas.[13] Além de privilegiar o setor bancário na questão da dívida externa, os Estados Unidos, beneficiar-se-iam da liberalização da América Latina, uma vez que o volume de exportações à região aumentaria. Como referido por Lima e Hirst, os Estados Unidos anunciavam que "os países que mais aprofundaram sua liberalização comercial foram os que mais se beneficiaram em termos de crescimento, aumento de salário real e redução de níveis de pobreza".[14] Caso todos aderissem à agenda, todos seriam beneficiados. Na verdade, o que se pode ver é que vários índices brasileiros indicam que tal não ocorreu.

Tabela 1

Evolução do desemprego (1992-1998)				Valor real do salário mínimo	
				Médias anuais – 1989-1999	
Faixas Etárias	1992	1998	Var. %	Período	Salário Mínimo (R$)
	(mil)	(mil)		1989	231,860
De 15 a 19 anos	1615	2380	47,4%	1990	165,690
De 20 a 24 anos	1350	1870	38,5%	1991	173,050
De 25 a 29 anos	850	1110	30,6%	1992	140,510
De 30 a 34 anos	630	850	34,9%	1993	167,310
De 35 a 39 anos	440	660	50,0%	1994	141,210
De 40 a 49 anos	450	910	102,2%	1995	139,720
De 50 a 59 anos	200	380	90,0%	1996	141,960
60 anos ou mais	80	160	100,0%	1997	144,200
				1998	151,210

Fonte: IBGE, PNAD, DIEESE (2001) e Cadernos do CESIT, n.30, 2001

A tabela mostra que o tão alardeado *boom* da economia brasileira de fato não aconteceu, o nível de desemprego aumentou. Os rendimentos dos assalariados foram perdendo valor e a maioria das vagas de trabalho criadas de 1989 e 2001 não ultrapassou a faixa salarial de até dois salários mínimos.[15] No que diz respeito ao aumento da produtividade dos anos 1990, é relevante perceber que não está necessariamente associado ao crescimento da produção industrial (redução de 1,8% em 1990-1994 para 1,6% em 1995-99), e que se pode observar o aumento do desemprego no setor nesse período.[16]

Juntamente com a abertura econômica e a liberalização de mercado, inspiradas nas premissas do Consenso, com a entrada das multinacionais, desnacionalização da indústria (privatizações) e o aumento da concorrência, as empresas instaladas no Brasil tiveram que aumentar sua competitividade. Dessa forma, observaram-se fenômenos como a desindustrialização e desnacionalização de alguns setores e um aumento da dependência financeira brasileira dos mercados internacionais. Para os trabalhadores brasileiros, esta dinâmica representou o fenômeno da terceirização, da racionalização da produção, também ocorrendo a redução dos salários reais, uma deterioração de condições de trabalho e um aumento da informalidade. Somado a estes impactos sociais, igualmente se manteve a assimetria política no relacionamento entre os dois países, como lembrado por Lima e Hirst.[17]

Seguindo a lógica da amplitude de abertura do mercado nacional, o Brasil, desde o início da década de 1990 passa por um processo de abertura, que resultou na diminuição de nossas tarifas (médias) de importação de 52% para aproximadamente 12%. No período de 1990 a 1996, por exemplo, as importações brasileiras cresceram 191%. Desse montante, 166% era de importações dos Estados Unidos. Já as exportações brasileiras aos Estados Unidos aumentaram em apenas 21%, fator que impulsionou algumas reivindicações do governo brasileiro, uma vez que se desejava reciprocidade

A indústria brasileira sofreu um intenso choque de competitividade, sem que essa abertura correspondesse a maior acesso dos produtos brasileiros no comércio internacional, principalmente por haver práticas protecionistas resistentes aos produtos brasileiros mais

competitivos. Houve um crescimento do comércio exterior brasileiro, porém muito mais acentuado nas importações, gerando déficits na balança comercial: “prova disso é que cada dólar auferido pelos Estados Unidos com exportações para todo mundo, 40 centavos provêm da América Latina”.[18] Diante desse cenário era mais interessante ao Brasil manter o ritmo de negociações da Alca com data marcada para 2005 a ter que antecipar o processo de negociações e ver-se diante de mais um processo de abertura comercial extremamente assimétrico. Na prática, não havia efeitos comprovadamente positivos para o Brasil.

Ainda no que diz respeito à reciprocidade na abertura de mercados, o Brasil deparou-se com um cenário de abertura de seu mercado nacional sem a possibilidade de inserção de seus produtos mais competitivos (em especial os do *agribusiness*). Segundo Lampreia, quanto mais competitivos são os produtos brasileiros em escala global, mais elevadas são as barreiras protecionistas que têm que enfrentar, ostensivas ou disfarçadas, especialmente no mercado norte-americano.[19] Com base em análise feita pela embaixada do Brasil em Washington, vejamos abaixo a lista dos quinze principais produtos de exportação do Brasil relacionando-os com as tarifas dos Estados Unidos para proteger seus mercados.

Tabela 2

Descrição	Equivalente *Ad Valorem* (%)	Descrição	Equivalente *Ad Valorem* (%)
Café	0,0	**Açúcar de cana não-refinado**	**236,0**
Certos minérios de ferro	0,0	Certos minérios de ferro	0,0 **
Soja em grão	0,0	Sapatos de couro femininos	10,0
Torta de óleo de soja	0,8	Alumínio Processado	2,6
Certos aviões turbojatos	0,0	Semi-acabados de aço carbono	2,1
Suco de laranja	**44,7**	Certos tipos de açucar de cana	18,2
Pasta química de madeira	0,0	**Tabaco**	**350,0**
Óleo de soja, bruto	19,7 ***		
Tarifa Média			**45,6**
Participação dos itens acima no total das exportações brasileiras (%)			**36,4**

Fonte : Preparado pela Embaixada de Washington

* Base de Dados – 1999 / **Extraquota, com base no preço médio das exportações brasileiras do item (subquota, equivalente ad valorem: 3,7%) / ***Extraquota (subquota, equivalente ad valorem: 10%)

Pode-se observar que os Estados Unidos penalizam os produtos principais da pauta de exportação brasileira e particularmente em alguns casos (açúcar, tabaco e suco de laranja). Dessa forma, podemos questionar até que ponto a Alca, sem uma pauta concreta para negociações agrícolas, seria benéfica ao Brasil e, se os impactos negativos não seriam os mesmos (ou piores) diante desses fatores apresentados.

Ainda com base no trabalho da embaixada brasileira, com a finalidade de invalidar os questionamentos dos Estados Unidos diante do protecionismo brasileiro em relação aos

seus produtos, chamamos atenção para a tabela abaixo, que relaciona os quinze principais produtos de exportação dos Estados Unidos para o Brasil.

Tabela 3

Descrição	Equivalente *Ad Valorem* (%)	Descrição	Equivalente *Ad Valorem* (%)
Certos veículos de transporte	3,0	Certos veículos novos de passageiros	35,0
Peças e acessórios de computador	24,0	Certos motores de combustão	21,0
Certos circuitos integrados	3,0	Soja	11,0
Certas peças e acessórios para veículos	21,0	Certos circuitos integrados	5,0
Certas peças p/ aviões e helicópteros civis	3,0	Certos veículos novos	35,0
Certas peças e acessórios para veículos	18,0	Ouro	3,0
Certas peças p/ turbojatos e turbopropulsores	3,0	Certas unidades processadoras digitais	30,0
Certas unidades de controle ou adaptadores de computador	15,0**		
Tarifa Média			**14,3**
Participação dos itens acima no total das exportações estadunidenses (%)			**18,1**

Fonte: Preparado pela Embaixada de Washington

* Base de Dados – 1999 / **Média

O quadro mostra que apesar de o Brasil aplicar tarifas em uma gama maior de produtos norte-americanos, a média é bastante baixa quando comparada à aplicada pelos Estados Unidos aos produtos brasileiros (tarifa média brasileira é de 14,3% e norte-americana de 45,6%).

E as práticas protecionistas não se limitam a esses fatores. É necessário avaliar os problemas do comércio bilateral por meio das ações *antidumping* e dos direitos compensatórios aplicados pelos Estados Unidos, que se revelam sobretudo difíceis nos setores siderúrgico e de ferro-ligas. Mesmo diante da condenação da OMC a essas práticas, os Estados Unidos mantém suas políticas, assim dificultando a entrada desses produtos em seus mercados.[20] Ou seja, a lógica de poder permanece nessa questão, pois Clinton demonstrou entender que o multilateralismo é justificável apenas quando serve para proteger os interesses norte-americanos.

Portanto, a economia dos Estados Unidos é aberta no geral, mas penaliza os principais produtos brasileiros. Outro fator negativo consiste na gama de benefícios do governo norte-americanos aos seus produtores por meio de subsídios à exportação. Essa política prejudica a competitividade do Brasil e latino-americana em geral. Exemplo disso, foi a implementação da *1996 Farm Bill*, cujo objetivo foi o dar sustentação ao crescimento das exportações agrícolas norte-americanas em níveis superiores às mundiais, além de possibilitar a extensão da aplicação do *Export Enhancement Program* (EEP)[21] até 2002.

O investimento do governo norte-americano em subsídios não se limitava a esses programas. Outros programas garantem benefícios aos exportadores, tais como o *Export Credit Guarantee Programs*, que concedem financiamentos com garantia do Departamento de

Agricultura em até 98% do valor principal, e o *Supplier Credit Guarantee Program,* que foi criado em 1995 com a finalidade de garantir frações no valor das exportações (em até 65%) de produtos agrícolas de alto valor agregado.

Além disso, outras práticas de auxílio financeiro aos exportadores/produtores agrícolas tiveram impacto negativos diretos no Brasil. Os Estados Unidos se utilizavam de barreiras sanitárias para proibir a importação da maioria das frutas e legumes brasileiros, a exemplo das frutas cítricas, da batata doce, do abacate e do caqui. Ademais, outras dificuldades eram criadas por obstáculos adicionais, como autorizações prévias de importação, além da exigência de uma gama de produtos passarem por portos pré-estabelecidos.

Mesmo que a abertura comercial tenha propiciado a importação de insumos industriais fundamentais ao aumento da produtividade, a inserção do Brasil no comércio internacional esteve calcada na perda de competitividade, como mostra a tabela abaixo. As exportações brasileiras quando comparadas às exportações mundiais reduziram-se de 1,04%, em 1993, para 0,88%, em 2000 (período do governo Clinton).

Tabela 4

Período	PIB BRASIL			EXP BRASIL (FOB)				MUNDIAL (FOB)		IMP BRASIL (FOB)			SALDO COMERCIAL	COMÉRCIO MUNDIAL
	US$ bi (A)	Tx. real %	Abert. econ. /1	US$ bi (B)	Var. %	Part.% B/A	Part.% B/C	US$ bi (C)	Var. %	US$ bi (D)	Var. %	Part.% D/A	US$ bi FOB (B - D)	Tx. real %
1992	387,3	-0,5	7,3	35,8	-	9,2	0,97	3.708,0	-	20,6	-	5,3	15,2	...
1993	429,7	4,9	7,4	38,6	7,7	9,0	1,04	3.725,1	0,5	25,3	22,9	5,9	13,3	3,6
1994	543,1	5,9	7,1	43,5	12,9	8,0	1,04	4.204,0	12,9	33,1	31,0	6,1	10,5	10,1
1995	705,4	4,2	6,8	46,5	6,8	6,6	**0,92**	5.042,0	19,9	49,8	50,5	7,1	**-3,3**	9,3
1996	775,5	2,7	6,5	47,7	2,7	6,2	**0,90**	5.278,0	4,7	53,3	7,1	6,9	**-5,6**	6,4
1997	807,8	3,3	7,0	53,0	11,0	6,6	**0,97**	5.482,0	3,9	59,7	12,0	7,4	**-6,8**	10,8
1998	787,9	0,1	6,9	51,1	-3,5	6,5	**0,95**	5.365,0	-2,1	57,7	-3,4	7,3	**-6,6**	4,7
1999	536,6	0,8	9,1	48,0	-6,1	8,9	**0,86**	5.566,0	3,7	49,3	-14,7	9,2	**-1,3**	5,7
2000	602,2	4,4	9,2	55,1	14,7	9,1	**0,88**	6.265,0	12,6	55,8	13,3	9,3	**-0,7**	12,9

Fonte Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Vê-se que, além da perda de competitividade no mercado mundial, o volume (em reais) das exportações brasileiras cresceu de R$ 38,6 bilhões, em 1993, para R$ 55,1 bilhões, em 2000. Não obstante, as trocas comerciais com os países do Mercosul foram essenciais a esse crescimento, além de todos os países-membro do bloco exportarem mais entre os países latino-americanos do que aos Estados Unidos.

Segundo dados oficiais do Mercosul, no período de 1990-1999, o fluxo comercial do Brasil no mercado intra-regional alcançou 14% do total e as exportações intra-regionais cresceram 413%, passando de US$ 1,3 bilhão para US$ 6,8 bilhões. Já as importações somaram US$ 2,3 bilhões e US$ 6,7 bilhões, respectivamente, concorrendo para uma ampliação de 190%. Em comparação com o fluxo extra-regional, o crescimento foi de 37% para as exportações e 132% para as importações, no mesmo período. Ainda que os Estados

Unidos, no processo de negociações da Alca, tenham acusado o Mercosul de ser um bloco protecionista, obtiveram um aumento significativo nas suas exportações à região, passando de US$ 5,6 bilhões em 1990 para US$ 15,4 (bilhões em 1995).

A tabela seguinte demonstra a evolução das exportações brasileiras no mercado estadunidense e das exportações dos Estados Unidos no mercado brasileiro. Desmistifica a afirmação de muitos analistas no sentido de que o crescimento das exportações brasileiras tenham acontecido em detrimento das ações "benéficas" do governo Clinton e como resultado da adoção do Consenso de Washington, que traria um desenvolvimento equânime e sustentável.

Tabela 5

Descrição	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
a) Exportações aos EUA	8.816	8.683	9.183	9.407	9.871	10.849	13.366
b) Importações dos EUA	6.674	10.520	11.719	14.336	13.694	11.869	13.002
c) Saldo (a-b)	2.142	(1.837)	(2.536)	(4.929)	(3.823)	(1.020)	364
d) Corrente de Comércio (a+b)	15.490	19.203	20.902	23.743	23.565	22.718	26.368
e) Exportações Brasileiras Globais	43.558	46.506	47.747	52.990	51.140	48.011	55.086

Fonte : Preparado pela Embaixada do Brasil em Washington

Verifica-se que o volume de comércio aumentou entre os dois países, mas que as assimetrias nas trocas permaneceram dada a preservação das políticas protecionistas norte-americanas. Acrescentemos ainda que, conforme a análise de Rubens Barbosa, o crescimento do comércio bilateral resulta do crescimento de nossas exportações e não deriva de reduções de barreiras de acesso ao mercado dos Estados Unidos. O incremento de nossas vendas parece ter decorrido, como dos demais países, de ganhos de competitividade, derivados da desvalorização cambial e da maior produtividade de setores específicos.[22]

Dessa forma, as iniciativas norte-americanas não tiveram efeitos positivos diretos para o Brasil, uma vez que não ofereceram transformações ou novidades nessas relações comerciais. Com ou sem a Alca, parece claro que os Estados Unidos não têm disposição concreta para oferecer concessões ou igualdade comercial. Ao contrário, vê-se que suas iniciativas unilaterais são os pilares da defesa de seu fortalecimento político. Ou será mera coincidência que os norte-americanos não aceitam que certos itens sejam negociados na Alca?

Sobre os investimentos norte-americanos no Brasil durante a década de 1990, Gonçalves observa que pouco contribuíram para o incremento de nossa competitividade internacional. Apenas 26% desses investimentos destinaram-se à instalação de plantas novas,

além de haver poucos dados que comprovem o aprofundamento de esforços tecnológicos e organizacionais.[23] Os investimentos norte-americanos referem-se ao incremento de determinados setores e interesses ligados aos Estados Unidos e não a ganhos específicos para o Brasil e seu projeto de desenvolvimento.

Portanto, o discurso democrático de Clinton, principalmente no que diz respeito à abertura de mercados e os resultados positivos advindos dessa premissa, nem sempre se mostraram na prática, mantendo-se a relação de assimetria existente entre o Brasil e Estados Unidos. Durante todo o período Clinton e Fernando Henrique Cardoso as relações bilaterais mantiveram-se sem grandes alterações, preservando-se condições anteriores.

Essa percepção levou a uma relativa mudança nos rumos da política de Fernando Henrique Cardoso nos dois últimos anos de seu mandato (2000/2002), quando o Brasil se distanciou dos Estados Unidos, e do mundo desenvolvido em geral, passando a dar ênfase a uma política externa sul-americana e à retomada do multilateralismo. Além disso, esse período coincidiu com alterações significativas da estratégia norte-americana no sistema internacional, com a posse de George W. Bush em 2001 e, logo em seguida, os atentados terroristas de 11/09.

3. Mudanças de rumo? George W. Bush e Lula (2001/2004)

A transição do governo norte-americano, dos democratas para os republicanos, em janeiro de 2001, representou uma incógnita para o relacionamento bilateral entre Brasil e Estados Unidos, dada à agenda do novo presidente eleito. Em termos gerais, desde a campanha eleitoral, o partido republicano sinalizava uma alteração tática fundamental na ação externa norte-americana. O chamado "Internacionalismo Diferenciado", anunciado por Bush, destacava a importância do exercício pleno da hegemonia dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. Em sua campanha, Bush criticou abertamente a diplomacia de Clinton por seu foco excessivo em problemas secundários (economia, direitos humanos, meio ambiente) e no multilateralismo, prometendo recuperar a liderança norte-americana. O interesse nacional do país deveria ser o único guia de ação no mundo, retomando uma postura claramente agressiva e unilateral.

No que se refere ao hemisfério, Bush lançou o termo "o Século das Américas", que trazia embutido a idéia de que a nova presidência, diferentemente de sua antecessora, trataria os assuntos latino-americanos com maior atenção. A prioridade anunciada era a da continuidade das negociações da Alca, visando sua implementação até 2005, avançando também quanto ao Nafta e aprofundando o relacionamento com o México. Ressaltava-se a importância do comércio como fonte de prosperidade e da preservação de um continente democrático e seguro. Para Bush, ao não obter o *fast track*, Clinton comprometera esses projetos, algo que seria corrigido por sua presidência.

Na mesma linha, prometia-se um reforço ao combate ao narcotráfico, ampliando as ações do Plano Colômbia, percebido como essencial para a estabilidade da região. Em relação ao Brasil, não eram colocadas ações específicas, mantendo-se o discurso genérico da cooperação e da importância do relacionamento bilateral. Contudo, mesmo antes de 11/09, quando a prioridade da política externa norte-americana passou a centralizar-se no terrorismo, essas promessas de transformação provaram-se vazias. Mais uma vez, a América Latina mostrava-se secundária na hierarquia dos interesses estadunidenses, priorizando-se o engajamento na Europa e Ásia.

Essa orientação se acentuou em 2002, redesenhando o unilateralismo, legitimado pela necessidade de combater o terror. Começando pela guerra "Eixo do Mal" (Irã, Iraque e Coréia do Norte) e culminando na nova Estratégia de Segurança Nacional (NSS/2002), a Doutrina Bush, os Estados Unidos redefiniram seu padrão de ação externa, passando da contenção à prevenção.

Estruturada em termos clássicos de segurança – supremacia militar, competição estratégica e exercício da hegemonia para a proteção dos Estados Unidos – a Doutrina Bush pressupõe um avanço permanente do poder norte-americano no mundo, dominando setores e áreas consideradas estratégicas. Em termos globais, as prioridades concentram-se na Eurásia, restando à África e à América Latina pouca atenção, tendo como foco privilegiado a questão da segurança militar, o que é percebido pelo pouco espaço dedicado à Alca em comparação às discussões relativas ao narcotráfico na Colômbia, agora denominado, narcoterrorismo.[24]

Assim, a despeito de Bush ter conseguido o *fast track*, que passou a ser chamado de Autoridade de Promoção Comercial (*Trade Promotion Authority*-TPA), a política externa dos Estados Unidos não ofereceu nenhuma proposta comercial inovadora ou maior disposição em negociar na América Latina e no resto do mundo. Na verdade, a disposição para negociar, segundo o viés tático dos falcões neoconservadores, somente diminuiu, uma vez que as organizações internacionais passaram a ser percebidas como entraves ao exercício da hegemonia. Manteve-se o protecionismo de setores-chave, como o do aço e o setor agrícola. Apesar do discurso cooperativo, os Estados Unidos passaram a pressionar o Brasil por meio do estabelecimento de tratados bilaterais com países menores das Américas, buscando desestabilizar ainda mais o Mercosul e impedir as negociações sobre a agricultura no âmbito da OMC.

No campo político, o endurecimento norte-americano, que desde o início do mandato de Bush manifestou-se nas posições sobre o Tratado de Quioto e o Tribunal Penal Internacional, somente se fortaleceu. Como exemplo conhecido e sintomático desta dinâmica, observou-se o encaminhamento da Guerra do Iraque nas Nações Unidas em 2002 e o seu início em 2003. Adicionalmente, é interessante mencionar que, em 2002, no curso da campanha presidencial brasileira, o jornal conservador, e de pouca expressão, **The Washington Times**, publicou uma reportagem polêmica na qual sugeria que uma possível

vitória de Lula nas eleições poderia representar um risco adicional para a segurança dos Estados Unidos. Falando de um Eixo do Mal "cucaracho", no qual já estavam incluídos Fidel Castro em Cuba e Hugo Chavez na Venezuela, o jornal mencionava o esquerdismo de Lula e a sua inclinação para o desenvolvimento de armas nucleares.[25]

O governo Cardoso já optara por redirecionar seus esforços externos para a América do Sul, como referido. Em 2000, Fernando Henrique Cardoso havia proposto, na Cúpula de Brasília, o projeto da IIRSA (Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana), visando reativar o processo de alianças locais, projeto muito bem recebido pela quase totalidade dos países da região que, em sua maioria, também estava em dificuldades, tendo que administrar os resultados de uma década de políticas neoliberais e pressões da globalização. O resultado dos anos 1990 havia sido o aumento do desemprego, a perda de capacidade administrativa dos Estados dado o seu rápido processo de encolhimento e privatizações, o aumento das dívidas públicas e a falência dos programas sociais. A integração sul-americana, diante do descaso dos Estados Unidos, do mundo desenvolvido em geral e das pressões internas, surgia como uma alternativa interessante. Em 2002, além disso, realizou-se a Reunião Ministerial da Alca em Quito, na qual a única real concordância foi a de continuar negociando até 2005. Assim, nesse período, iniciaram-se processos de integração regional que mantém-se como prioritários na agenda da atual presidência Lula.

A vitória de Lula acabou por não representar um aumento de tensões no relacionamento bilateral, mas sim uma reavaliação do mesmo em termos mais equilibrados. Se Clinton e Cardoso tinham uma identidade comum, Bush e Lula também se beneficiaram dessa proximidade pessoal, identificando-se ambos como *outsiders* do sistema político (já tendo sido realizadas duas cúpulas entre os dois presidentes). Assim, o intercâmbio bilateral continua tendo um caráter elevado, mesmo que os conflitos possam ter aumentado. Na verdade, esse aumento é apenas reflexo das duas novas posturas externas, a brasileira e a norte-americana, dadas as visões ora convergentes, ora divergentes, das duas diplomacias.

Na prática, desde a sua posse, a política externa de Lula apresentou um perfil diferenciado quando comparada a de seu antecessor. Há dois pontos centrais a serem mencionados: o papel de Lula e o conteúdo da nova agenda brasileira no sistema internacional. Dado o histórico de lutas sociais e origem de Lula, sua posse imprimiu um caráter diferenciado à chamada diplomacia presidencial, tornando-o um representante tanto das dificuldades quanto das possibilidades existentes em um país do Terceiro Mundo. Lula, como Cardoso, têm uma presença pessoal e individual marcante, assumindo o papel de porta-voz do país que governa e da "nova esquerda".

Renascida da crise pós-1989, esta "nova esquerda" chegou ao poder com grande apoio popular, em meio a um cenário de crise doméstica e externa gerada pelas políticas econômicas neoliberais dos anos 1990, e trafega com tranqüilidade entre o Primeiro e o Terceiro Mundo, avançando uma agenda de temas sociais. Sua agenda implica não somente a inclusão de temas renovados como a questão do Fome Zero, do combate à miséria, mas também a

recuperação de propósitos clássicos da política externa brasileira relativos ao direito ao desenvolvimento, a busca da autonomia e a ênfase ao multilateralismo. As táticas através das quais o Brasil persegue essa agenda, através do reforço de parcerias regionais e globais e da atuação em organizações internacionais, indicam a retomada de uma postura assertiva no cenário mundial.

Da mesma maneira, nota-se a existência de um discurso mais pragmático, o que claramente representa uma novidade com relação ao governo anterior, seguidor dos princípios do neoliberalismo e com uma aproximação relativa aos Estados Unidos. Lula retomou a visão tática e prática de inserção do Brasil por meio de interações Sul-Sul, "terceiro-mundistas", investindo em uma diplomacia *high profile*, como afirma Vizentini.[26]

Exemplo dessa nova postura foi a mediação brasileira na crise da Venezuela, com a criação do Grupo de Amigos da Venezuela, visando estabilizar a situação do país em 2003. Na seqüência, também, devem ser destacadas a oposição à ação unilateral no Iraque e a defesa do multilateralismo – ao lado de França, Rússia e a Alemanha –, a reivindicação a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a 5ª Reunião Ministerial de Cancun, entre 10 e 14 de setembro de 2003. Na ocasião, o Itamaraty procurou construir uma coalizão de países em desenvolvimento para atuar na OMC com base em uma agenda comum.

Bem sucedida, a articulação que aparece em Cancún – antecedida pelo arranjo entre Brasil, África do Sul e Índia, o G3 – permitiu que fosse formada uma aliança denominada de G20 *plus* (ou G21), fechada em torno de alguns interesses referentes à liberalização dos mercados agrícolas e o fim do protecionismo e subsídios ao setor. Em agosto de 2004, os resultados de Cancún puderam ser sentidos com a elaboração de um novo cronograma de negociações na OMC, em que os temas agrícolas e o fim dos subsídios no setor ganharam destaque. Igualmente, apesar de os avanços serem lentos, o Brasil e outros países subdesenvolvidos têm conseguido importantes vitórias na OMC, destacando-se o recente caso do açúcar, contra a União Européia, e do algodão, contra os Estados Unidos.

Os reflexos destas articulações foram sentidos nas negociações da Alca, elevando, da parte dos Estados Unidos as pressões sobre o Brasil. O aumento das pressões ainda foi maximizado por dois fatores adicionais que se somaram a esta política externa brasileira mais assertiva: a proximidade da data final original prevista para o encerramento das negociações, Janeiro de 2005, e o fato de Brasil e o Estados Unidos compartilharem a presidência das negociações desde 2003.

A atuação da diplomacia brasileira por meio do G20 resultou numa contra-ofensiva dos Estados Unidos. Zoellick dividiu os países latino-americanos em "*can do countries*" e "*won´t do countries*", enquadrando o Brasil na última categoria. Ou seja, estabeleceu uma divisão entre os que estariam dispostos a negociar e os que não estariam, atribuindo ao Brasil o fracasso da reunião de Cancún e da Alca e ressaltando a intransigência de nossos negociadores. Zoellick não menciona, contudo, as limitações do TPA, que recaem, exatamente,

em pontos que interessam ao Brasil: a questão das negociações em setores protegidos da economia norte-americana e a possibilidade de se rever antigas questões.

As afirmações de Zoellick foram repudiadas pelo Itamaraty, demonstrando a diferença de tratamento que os Estados Unidos estão oferecendo aos demais países latinos e ao Brasil, visando aumentar as pressões sobre nossa diplomacia. Na prática, esta estratégia já era visível desde fevereiro, quando os norte-americanos apresentaram o que definiram como uma primeira proposta de negociação de agenda da Alca. A proposta estipulava uma redução de tarifas de exportação para os setores agrícola e industrial, de 56% e 65%, respectivamente. Além disso, era proposto que o hemisfério fosse dividido em quatro zonas de desgravação tarifária, definidas segundo prioridades e cronograma de negociações: Caribe, América Central, região andina e Mercosul (isto é, o Brasil e seu bloco seriam os últimos beneficiados).

Barreiras não-tarifárias, subsídios à produção e exportação e medidas protecionistas como as direcionadas ao aço nos Estados Unidos não seriam discutidas nessa oportunidade, estando incluídas em uma lista de produtos sensíveis. Questões relativas ao suco de laranja e o açúcar também teriam suas discussões postergadas, não havendo, de fato, nenhum avanço significativo para incluir temas importantes para o Brasil. Analisando esta proposta na época, Abreu comentava a "coincidência entre a lista de 'sensíveis' dos Estados Unidos e a lista dos produtos em que o Brasil é mais competitivo", acrescentando que "nas negociações à frente, o Brasil não pode perder de vista seu maior trunfo. O mercado hemisférico que mais interessa aos Estados Unidos é o mercado do Mercosul (...). [A] Alca, incluindo o Brasil, só parece possível com uma substancial melhora das propostas dos Estados Unidos".[27]

Mantém-se, portanto, os mesmos dilemas e problemas da Era Clinton. A postura do Itamaraty nas negociações, no entanto, foi bastante criticada pela imprensa brasileira. Afirmou-se que a diplomacia de Lula estaria colocando tudo a perder, uma vez que sua agressividade a estaria afastando de seus parceiros e principalmente das oportunidades oferecidas pelos Estados Unidos. Essas oportunidades se mostravam a partir de projeções de setores que *poderiam* beneficiar-se da Alca: agronegócio, têxteis, siderurgia, calçados, autopeças. Essas projeções não levam em conta, porém, a realidade desses setores e sua relação com o mercado norte-americano, parecendo desconsiderar que o aço brasileiro e muitos produtos do agronegócio enfrentam inúmeras barreiras não-tarifárias nos Estados Unidos e são objeto de restrições. Não existe o que os Estados Unidos denominam de Alca abrangente, uma vez que as negociações de certos temas estão declaradamente excluídas de pauta.

Na verdade, os conflitos bilaterais que hoje são atribuídos a Lula já existiam no governo Cardoso. As iniciativas não representam nenhuma novidade no jogo diplomático e se repetem desde 1994, funcionando, principalmente, como resposta às políticas brasileiras. No conjunto das negociações comerciais multilaterais globais, elas são reflexo natural da capacidade brasileira de organizar autonomamente seu espaço na OMC e na América do Sul. Se hoje é Zoellick que acusa o Brasil de "má-vontade", no governo Clinton era Charlene Barshefski, cujas declarações contra o Mercosul eram tão contundentes e negativas quanto as atuais. E,

como ressaltamos, nesta presidência norte-americana, de tendências unilaterais marcantes, as pressões são normais diante do avanço da autonomia brasileira e, como sempre em sua história, os Estados Unidos reagem a projetos rivais.

Em julho de 2003, Celso Amorim falava de uma Alca possível, em que os 34 países poderiam ter seus interesses democraticamente aceitos: "'negociações exitosas', no caso do Brasil, significam preservar espaço para decidir de forma autônoma nossas políticas sócio-ambientais, tecnológicas e industriais e obter melhores condições de acesso para os setores em que somos mais competitivos e que enfrentam as mais elevadas barreiras protecionistas".[28]

Esta Alca pode ser entendida como uma Alca *light* ou Mini Alca[29], prevista na premissa da Alca de três trilhos. Segundo Amorim, a proposta visa a "transformar a Alca num exercício concentrado na eliminação de entraves ao comércio de bens e serviços (trilho 1), dentro de um marco regulatório simplificado aplicável aos 34 países (trilho 2), escoimado de questões sensíveis para diferentes participantes (no caso do Mercosul, propriedade intelectual, investimentos, regras para serviços governamentais) em resposta à exclusão de temas de nosso interesse pelos Estados Unidos. Esses temas seriam tratados na OMC, segundo os mandatos da Rodada de Doha (trilho 3)."[30]

No final de 2003, todos esses temas foram reapresentados em Miami, e, mais uma vez, à medida que não há convergência entre as posições brasileiras e norte-americanas, a Alca mantém-se em compasso de espera. Em 2004, os avanços também foram poucos, uma vez que se tratava de um ano eleitoral nos Estados Unidos e temas comerciais são extremamente controversos e, portanto, evitados pelos candidatos, principalmente em campanhas presidenciais. Igualmente, a questão é subordinada as demais preocupações da agenda norte-americana, na qual o terrorismo aparece em primeiro lugar. Dadas estas condições, as perspectivas de encerrar as negociações do arranjo hemisférico em 2005 surgem como difíceis.

Considerações Finais

Ao longo deste artigo, procuramos analisar as diversas dimensões das relações bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos no período pós-Guerra Fria, avaliando as políticas externas dos dois países, tomando em conta um período transitório significativo nas relações internacionais. Além de destacar as prioridades das respectivas agendas, também procuramos avaliar os impactos das ações norte-americanas no Brasil, tentando, de certa forma, desmistificar as vantagens e/ou desvantagens deste relacionamento.

Tanto o Brasil quanto os Estados Unidos se reconhecem como parceiros importantes e que compartilham alguns objetivos comuns, mantendo-se um clima elevado nas relações bilaterais. Todavia, este "bom clima", não representa, de forma alguma, a eliminação de divergências ou das assimetrias existentes entre a potência média brasileira do Cone Sul e a superpotência global.

Para alguns, esta situação indicaria uma necessidade de adesão e/ou alinhamento com os Estados Unidos, retomando padrões pré-PEI, relativizando o discurso autonomista e multilateral do Brasil. A Era Cardoso foi um período ambíguo com relação a essa postura, pró-alinhamento ou pró-autonomia, como revelado nas negociações da Alca, marcada pela falta de clareza quanto às políticas associadas à expansão de mercados e reformas econômicas. Com Lula, a ausência da dubiedade parece estar favorecendo o Brasil, havendo maior firmeza na defesa dos interesses nacionais, ainda sem ter gerado mudanças nas ações dos Estados Unidos, que sustentam suas políticas comerciais, com o diferencial do terrorismo neste início do século XXI.

Dada a importância da parceira para os dois países, a tendência é que a dinâmica de aproximação/distanciamento permaneça, uma vez que não existem indicadores de maiores alterações em suas posturas e prioridades respectivas. Assim, o que poderemos observar será a continuidade de consensos e dissensos e a importância do Brasil manter seu curso, avaliando concretamente suas necessidades e possibilidades diante dos Estados Unidos, mas, efetivamente, sem abandonar seu espaço regional e avanços multilaterais conquistados ao longo de sua história e tradição diplomática.

Notas

1 Originada pelo diplomata George Kennan, a contenção funcionou como principal orientação de política externa estadunidense no período da Guerra Fria, cujo objetivo era resistir ao expansionismo soviético, impedindo seu avanço. Sobre a contenção e as políticas de Bush e Clinton, ver PECEQUILO, Cristina S. **A política externa dos EUA: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

2 Expressão utilizada por Frank Klingberg que, em **Os Ciclos da Política Americana**, afirma que a história da política externa dos Estados Unidos é formada por períodos alternados de extroversão (*extroversion*) e introversão. KLINBERG, Frank. **Latin America's World Role**. Lanham, Md: University Press of America, 1983.

3 Ver detalhes em KEGLEY, Charles W.; WITTKOPF, Eugene R. **American Foreign Policy-Trend and Transformation,** 5. ed. Nova Iorque: St. Martin's Press, 1996.

4 Tema do discurso da Semana do Comércio Mundial nos Estados Unidos de 1994, ocasião em que Clinton fez um discurso em prol de sua estratégia voltada para a exportação.

5 O Consenso de Washington consistia de 10 orientações maiores: disciplina fiscal, mudanças das prioridades no gasto público, reforma tributária, taxas de juros positivas, taxas de câmbio de acordo com o mercado, liberalização do comércio, fim das restrições aos investimentos estrangeiros, privatização das empresas estatais, desregulamentação das atividades econômicas, garantia dos direitos de propriedade. WILLIAMSON, John. **The Progress of Policy Reform in Latin America**. Washington , DC: Institute for International Economics, Jan.1990, p. 10-33.

6 Dada a menor adesão brasileira aos remédios do Consenso, o país foi abertamente criticado. Em contrapartida, o compromisso argentino foi elogiado por muitos, com os resultados desastrosos que hoje se conhece.

7 Ver CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 2 ed. Brasília: Editora UnB, 2002; LIMA, Maria Regina Soares de. Na trilha de uma política externa afirmativa. www.socwatch.org.uy (última visita: 25/6/2004); VILLANOVA, Eduarda Amaral. O relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos no governo Fernando Henrique Cardoso. Dissertação de Mestrado, Programa de Relações Internacionais, UnB, 2004; VIZENTINI, Paulo F. **Relações Internacionais do Brasil**: de Vargas a Lula. São Paulo. Ed. Perseu Abramo, 2003.

8 O "multilateralismo modular" (*cascading modular multilateralism*) representava a negação dos formatos tradicionais, permitindo a escolha desarticulada das negociações, ora bilateralmente, ora sub-regionalmente.

9 Em 1996, o Mercosul estabeleceu um acordo de livre comércio com os dois países associados: Chile e Bolívia. O Chile, ao lado da Argentina, são alguns dos países que poderiam, segundo os Estados Unidos, vir a fazer parte de um Nafta expandido.

10 O Brasil recebeu um pacote de ajuda financeira no valor de US$ 41,5 bilhões, sendo que o FMI, o BID e o Banco Mundial contribuíram com US$ 18 bilhões e 20 países desenvolvidos com o restante (os Estados Unidos emprestaram US$ 5 bilhões). OTA, Lu aiko. **O Estado de S. Paulo**, acesso em 05/11-2003, www.estadao.com.br BARSHEFSKY, Charlene. **The Free Trade of the Americas: One Year After Santiago**. United States Trade Representative Council of the Americas. Washington, D.C, Maio, 1999.

11 O governo brasileiro, chefiado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, tomou a iniciativa de aproximar-se dos países vizinhos, trazendo os 12 chefes de governo de países sul-americanos (outono de 2000) à mesa de negociações. A pauta desse encontro esteve marcada por questões relacionadas ao fortalecimento da democracia, à expansão de mercado, ao aperfeiçoamento da integração, ao tráfico de drogas, entre outros,ente visava, sobretudo, a atingir um acordo de livre comércio entre o Mercosul e países andinos até 2002.

12 VIZENTINI, Paulo F., *op. cit.*, p. 101.

13 MONIZ BANDEIRA, L. A. **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização**. São Paulo: SENAC, 1999, p. 167.

14 LIMA, Maria R. Soares; HIRST, Monica de, *op. cit.*, p. 53.

15 MIRANDA, Carlos Roberto. Ataque ao Mundo do Trabalho: terceirização e seus reflexos na segurança e saúde do trabalhador, 2000, p. 3. http//www.saudeetrabalho.com.br. (última visita: 12/11/2003)

16 GONÇALVES, Reinaldo. **O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas.** São Paulo: Contexto, 2001, p. 115

17 LIMA, Maria R. S. de; HIRST, Mônica. **O Brasil e os EUA: dilemas e desafios de uma relação complexa**. São Paulo: Paz e Terra, 1994, p. 53.

18 LAMPREIA, Luiz F. 1997, p. 4.

19 LAMPREIA, Luiz F. 1997, p. 5.

20 Em novembro de 2003, os Estados Unidos foram condenados na OMC por essas práticas no setor siderúrgico, tema que ainda merecerá muita discussão. Em 2004, novas vitórias foram conseguidas contra o protecionismo norte-americano, como nas questões do algodão, a continuidade das discussões sobre patentes de medicamentos e suco de laranja.

21 O EEP foi criado em 1985 com o objetivo de combater supostas práticas comerciais desleais de outros países. Ele consiste em um pagamento compensatório aos exportadores estadunidenses de produtos agrícolas quando têm suas exportações a certos países diminuídas.

[22] BARBOSA, Rubens (org.) **Barreiras aos produtos e serviços brasileiros no mercado norte-americano**. São Paulo: Aduaneiras, 2001, p. 9.

[23] GONÇALVES, Reinaldo, *op. cit.*, p. 116.

[24] O termo narcoterrorismo é bastante controverso. Do mesmo modo, a utilização das Forças Armadas no combate ao tráfico de drogas é um tema delicado na agenda de segurança entre Estados Unidos e América Latina, e para o relacionamento bilateral. Para o Brasil, o narcotráfico é uma questão de segurança interna, devendo ser combatido por forças policiais. O Brasil também não aceita a ligação entre terror e tráfico.

[25] Todavia, a retomada de projetos de autonomia no setor nuclear pela presidência Lula, relativos ao enriquecimento de urânio com tecnologia própria, geraram alguns incidentes em 2003 e 2004. O Brasil foi acusado de não permitir as inspeções da Agência Internacional de Energia Atômica (AEIA) em suas instalações, colocando o país no mesmo patamar de risco para os norte-americanos que a Coréia do Norte e o Irã. As tensões foram superadas, mas periodicamente retornam, a exemplo, do momento da assinatura de um acordo de cooperação nuclear com a China.

[26] VIZENTINI, Paulo F. Brasil: a diplomacia *high profile* do governo Lula. www.terra.com.br/vizentini. Setembro 2003. Para os críticos, como Celso Lafer, Lula estaria agindo em prejuízo do legado diplomático brasileiro, em especial de Cardoso, também minimizando a importância do relacionamento com os Estados Unidos. Entrevista para **O Estado de S. Paulo**, acesso em www.estadao.com.br em 21/10/2003.

[27] ABREU, Marcelo de Paiva. Alca a preço vil, **O Estado de S. Paulo**, acesso em www.estadao.com.br em 17/02/2003.

[28] AMORIM, Celso. A Alca possível, **Folha de S. Paulo**, 08/07/2003. Palavra Internacional do Brasil, www.relnet.com.br. Acesso em 20 de Agosto de 2003

[29] VIZENTINI, Paulo F. A Alca de Clinton a Bush. www.terra.com.br/vizentini. (última visita: 11/2003

[30] AMORIM, Celso. A Alca e o jogo dos sete erros. **O Estado S. Paulo**, acesso em 26/08/2003, www.estadao.com.br.

Bibliografia

ABREU, Marcelo de Paiva. Alca a preço vil, **O Estado de S. Paulo**, www.estadao.com.br. Acesso em 17/02/2003

AMORIM, Celso. A ALCA possível, **Folha de S. Paulo**, 08/07/2003. Palavra Internacional

do Brasil. (www.relnet.com.br). Palavra Internacional do Brasil, www.relnet.com.br. Acesso em 20 de Agosto de 2003

_____. A Alca e o jogo dos sete erros. **O Estado de S. Paulo**, www.estadao.com.br Acesso em 26/08/2003

ANTECEDENTES DO PROCESSO ALCA. *http://www.ftaa-alca.org/View_p.asp*. Acesso em 15/7/2003.

BARBOSA, Rubens (org.) **Barreiras aos produtos e serviços brasileiros no mercado norte-americano**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

__________ A. **A View from Brazil**. *http://www.twq.com/01spring/barbosa.pdf* (última visita: 10/9/2003).

BARSHEFSKY. Charlene. **The Free Trade Area of the Americas: one Year After Santiago**. *http://www.ustr.gov/speech-test/barshefsky/barshefsky_37.pdf* (última visita: 15/9/2003).

CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. 2 ed. Brasília: Editora UnB, 2002.

COMÉRCIO EXTERIOR. *http://www.mre.gov.br/* (última visita: 15/9/2003).

EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO BRASIL-MERCOSUL. h*ttp://www.MERCOSUL.gov.br/textos/default.asp?Key=49* (última visita: 20/7/2003).

EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO INTRA MERCOSUL. h*ttp://www.MERCOSUL.gov.br/textos/default.asp?Key=146* (última visita: 7/2003.

FACILITAÇÃO DE NEGÓCIOS. *http://www.ftaa-alca.org/BusFaci_p.asp* (última visita: 25/8/2003).

GONÇALVES, Reinaldo. **O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas.** São Paulo: Contexto, 2001.

GRUPOS DE NEGOCIAÇÕES. *http://www.ftaa-alca.org/ngroup_p.asp* (última visita: 17/8/2003).

KEGLEY, Charles W; WITTKOPF, Eugene R. **American Foreign Policy-Trend and Transformation.** 5. ed. New York: St. Martin's Press, 1996.

KLINBERG, Frank L**. America's World Role**. Lanham: University Press of America, 1983.

LAFER, Celso. Entrevista. **O Estado de S. Paulo**, 21/10/2003, p.

LAMPREIA, Luiz F. O consenso brasileiro em torno da Alca, Política externa, v. 5, n. 4, v.6, n.1 mar-ago, 1997. sp/

_____. Alca: os principais temas de um jogo, **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, maio, 1997. p. 4-8

LIMA, Maria R. S. de; HIRST, Mônica. **O Brasil e os EUA: dilemas e desafios de uma relação complexa**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

LIMA, Maria R. S. de. Na trilha de uma política externa afirmativa. www.socwatch.org.uy. (última visita: 25/6/2004).

MIRANDA, Carlos Roberto. Ataque ao Mundo do Trabalho: Terceirização e seus reflexos na segurança e saúde do trabalhador. http//www.saudeetrabalho.com.br (última visita: 12/11/2003.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização 2.** São Paulo: SENAC 1999.

O MERCOSUL COMERCIAL. *http://www.MERCOSUL.gov.br/textos/default.asp?Key=22* (última visita: 20/7/2003).

OS RENDIMENTOS DO TRABALHO NO BRASIL. *http://www.dieese.org.br/esp/renda.pdf* (última visita: 10/10/2003).

PECEQUILO, Cristina S. **A política externa dos EUA: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: Ed. UFRGS. 2003.

__________. Cancún, ONU e Alca: Reflexões Sobre a Nova Política Externa Brasileira. www.ilea.ufrgs.br/nerint (última visita: 11/2003).

RELAÇÕES BILATERAIS – EUA DA AMÉRICA. *http://www.mre.gov.br/* (última visita: 10/9/2003).

REUNIÕES MINISTERIAIS DA ALCA. *http://www.ftaa-alca.org/Minis_p.asp* (última visita: 17/8/2003).

SALDO COMERCIAL BRASIL-MERCOSUL.

http://www.MERCOSUL.gov.br/textos/default.asp?Key=237 (última visita: 27/7/2003).

VILLANOVA, Eduarda A. **O relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos no governo Fernando Henrique Cardoso**. Dissertação de Mestrado, UnB, 2004.

VIZENTINI, Paulo F. **Relações Internacionais do Brasil- de Vargas a Lula**. São Paulo. Ed. Perseu Abramo: 2003.

__________. A Alca de Clinton a Bush www.terra.com.br/vizentini (última visita: 23/9/2003).

__________. Brasil: a diplomacia *high profile* do governo Lula, www.terra.com.br/vizentini (última visita: 10/2003).

WILLIAMSON, John. **The Progress of Policy Reform in Latin America**. Washington, DC: Institute for International Economics, Jan.1990.

A SEGURANÇA SOB A ÓTICA CONSTRUTIVISTA: RETRATO DE UM PROGRAMA DE PESQUISA

Theo Farrel*

Resumo

A ênfase tradicional à dimensão política e de pode nos estudos sobre segurança tem sido criticada por duas perspectivas ideacionais: o construtivismo e o culturalismo. Na primeira parte deste artigo, examino brevemente essas duas literaturas e sugiro como podem atualmente formar um programa de pesquisa construtivista coerente. Na segunda parte, esclareço um equívoco a propósito do construtivismo nos estudos sobre segurança – que não tem uma epistemologia positivista, mas uma agenda normativa. Argumento que o construtivismo busca, sim, explicar o mundo e não mudá-lo. Na terceira parte do texto, discuto a crítica de que a epistemologia positivista é inconsistente com a ontologia que dá peso causal às variáveis culturais. Na parte final, discuto duas opções para o engajamento construtivista do realismo.

Abstract

The traditional focus on power and politics in security studies has been challenged by two ideational approaches to the subject: constructivism and culturalism. In the first section of this paper, I briefly examine these two literatures and suggest how they may now form a coherent constructivist research program. In section two, I clear up a common misconception about constructivism in security studies, namely, that it does not have a positivist epistemology but has a normative agenda. I argue that constructivists do seek to explain the world but not to change it. Section three addresses the criticism that a positivist epistemology is inconsistent with an ontology that gives causal weigh to cultural variables.. In the final section, I discuss two options – one confrontational, the other cooperative – for a constructivist engagement of realism.

Introdução

Os focos tradicionais dos estudos sobre segurança no poder e na política vêm sendo desafiados com vigor nesta década pelo desenvolvimento de abordagens ideacionais voltadas para o indivíduo. Com uma certa confusão, os termos "construtivismo" e "culturalismo" vêm sendo usados para descrever essa perspectiva ideacional dos estudos sobre segurança.[1] Tanto o construtivismo quanto o culturalismo preocupam-se com o impacto das normas sobre a segurança internacional. As normas são crenças intersubjetivas acerca do mundo social e natural que definem os atores, suas situações, e as possibilidades de ação. As normas são intersubjetivas porque são crenças baseadas na prática social[2] e por meio dela reproduzidas. A prática da diplomacia estabelece e, portanto, reproduz crenças internacionais aceitas acerca da capacidade do Estado. As normas constituem os atores e a ação significativa ao situar ambos em papéis sociais (por exemplo, o Estado moderno, a organização militar) em ambientes sociais (por exemplo,

Rev. Cena Int. 6 (2): 119-143 [Dez 2005]

* University of Exeter, Grã-Bretanha. O presente artigo foi publicado anteriormente na **International Studies Review**, v. 4, n. 1, 2002, p. 49-72, com o título Constructivist Security Studies: Portrait of a Research Program. Traduzido por Sara Oliveira.

o moderno sistema mundial, o profissional militar transnacional). Além disso, as normas regulam a ação ao definir o que é apropriado (considerando as normas sociais) e o que é efetivo (considerando as leis da ciência).[3]

Essa preocupação com as normas levam construtivistas e culturalistas a ver atores e estruturas de modo bem diferente do que as abordagens racionalistas das relações internacionais. O realismo e o neo-liberalismo descrevem um mundo ocupado por atores racionais não diferenciados (isto é, Estados com interesses em si próprios), cujas relações são estruturadas pela balança do poder material.[4] Por outro lado, o construtivismo e o culturalismo posicionam os atores em uma estrutura social, que tanto constitui esses atores quanto é constituída pelas interações entre eles. Por exemplo, quando os atores têm muito poder, a estrutura social é um sistema internacional que dá importância ao poder e reconhece essa identidade nas práticas particulares, tais como o uso da força contra Estados menores; por meio dessas práticas, os Estados, grandes e pequenos, moldam, por sua vez, o sistema internacional. Para os culturalistas, a estrutura social também pode ser um sistema doméstico que explica crenças particulares acerca do poder militar e reproduz essas crenças nas instituições militares nacionais.

Para os construtivistas e os culturalistas, as idéias não são meramente regras ou "mapas de estrada" para a ação[5], mas sim idéias que operam "ao longo de todo o caminho" para de fato moldarem os próprios atores e a ação da política mundial.[6] Em outras palavras, quando as idéias são normas, elas não somente restringem os atores, mas também os constituem e capacitam sua ação. Por exemplo, "o direito internacional não somente define a prática legítima do Estado, mas também legitima os Estados e permite que eles se comportem de maneira que pareça legítima para os demais Estados". Aqui, a relação identidade e interesses é particularmente importante. Como Ted Hopf observa: "Ao dizer-lhe quem você é, as identidades sugerem fortemente um conjunto particular de interesses ou preferências com respeito às escolhas de ação em domínios específicos, e com respeito a atores específicos".[7] Essa percepção leva os construtivistas e culturalistas a questionar o que os realistas e neo-liberais tomam como pressuposto, ou seja identidades e interesses. Segundo Paul Kowert: "as teorias racionalistas explicam como os Estados deveriam escolher ou como deveriam negociar. Elas oferecem respostas para algumas questões importantes a respeito de quando o Estado deveria cooperar e quando deveria lutar. No entanto, elas não dizem nada a respeito de quem são os atores ou como seus interesses foram constituídos".[8] Em essência, "a crítica construtivista e culturalista aos realistas e neo-liberais gira em torno não do que esses estudiosos fazem e dizem, mas do que eles ignoram".[9]

Assim, o construtivismo e culturalismo têm uma visão comum do papel das normas e das estruturas como mutuamente constituídas, e da relação entre as identidades e os interesses. Contudo, desenvolveram-se como literaturas distintas. A percepção das raízes e do foco distintos do culturalismo de algum modo desvaneceu com o aumento da popularidade das abordagens construtivistas para as relações internacionais.[10]

Na primeira seção deste artigo, examina-se rapidamente a literatura construtivista e a literatura culturalista e sugere-se a formação de um programa coerente de pesquisa, denominado "construtivismo" – um termo que parece ser mais corrente hoje do que culturalismo. Na segunda seção, busca-se esclarecer duas interpretações realistas errôneas acerca do construtivismo nos estudos de segurança, quais sejam: que tem uma agenda normativa, mas lhe falta uma epistemologia positivista. Sustenta-se aqui que os construtivistas realmente buscam explicar o mundo (de acordo com as regras das ciências sociais), mas não mudá-lo. A terceira seção discute a crítica de que uma epistemologia positivista é inconsistente com uma ontologia que dê peso causal às variáveis culturais. Apresenta-se o caso construtivista de que crer nem sempre é uma questão de ver, e discute-se como é possível observar a cultura em ação. Na seção final, discute-se duas opções – uma de confrontação e outra de cooperação – para um enfrentamento construtivista do realismo, que é a abordagem predominante nos estudos de segurança na América do Norte.

Obviamente, não há uma única explicação do programa de pesquisa construtivista que satisfaça a todos os construtivistas. Exemplo disso é uma recente tentativa para descrever o programa realista que irritou muitos realistas.[11] O objetivo aqui é, portanto, modesto – ou seja, o de fornecer um quadro que seja aceitável para a maioria dos construtivistas (e que possa instruir os não-construtivistas) de nosso programa comum de pesquisa.

1. Construtivismo e culturalismo nos estudos de segurança

Os estudiosos (principalmente os próprios culturalistas) entendem que o construtivismo e o culturalismo são distintos, ainda que discordem acerca de como as respectivas literaturas diferem. Thomas Berger sugere uma distinção disciplinar, com o culturalismo tendo se desenvolvido a partir da política comparada e o construtivismo como uma abordagem das relações internacionais. John Duffield considera o construtivismo como uma "moldura metateórica" e o culturalismo como estando preocupado com a "natureza, causas e conseqüências da cultura" nos estudos de segurança.[12] Assim, os culturalistas podem basear-se no construtivismo, mas estão também interessados em "aspectos não-normativos da cultura" e "fontes não ideacionais da estrutura social". Em versão anterior deste trabalho, argumentou-se que o construtivismo e o culturalismo tendem a adotar níveis diferentes de análises.[13]

Os construtivistas tendem a concentrar-se na estrutura social da ação do Estado em nível do sistema internacional. O que importa realmente para os realistas é a estrutura material da política mundial. Os Estados fazem o que eles têm poder para fazer. Para os construtivistas, os Estados fazem o que eles consideram ser mais apropriado. Assim fazendo, os Estados são guiados por normas que definem as identidades dos principais atores na política mundial (ou seja, Estados modernos, burocráticos, soberanos) e definem as regras formais e as práticas aceitas do jogo internacional.[14] Interessados em explorar como as normas

moldam a política mundial em geral, grande parte dos trabalhos dos construtivistas terminam por lidar com as bases normativas do conflito entre Estados e do uso da violência por parte do Estado.[15]

Como observado, os culturalistas também examinam como as normas moldam o comportamento dos Estados relativo à segurança. O trabalho inicial dos culturalistas era orientado para as políticas e objetivava entender o caráter militar peculiar dos inimigos dos Estados Unidos (o Japão durante a Segunda Guerra Mundial e a União Soviética na Guerra Fria).[16] Culturalistas da última década, teórica e metodologicamente mais conscientes, observaram que o neo-realismo trata os Estados como “caixas pretas” racionais. Essa nova tarefa culturalista reverbera a luta pluralista com o realismo relativamente ao nível de análise. Enquanto os pluralistas descobrem o poder e os interesses operando em nível doméstico para moldar as preferências e o comportamento do Estado, os culturalistas descobrem normas em operação quando olham para dentro do Estado. Essa mais recente tarefa culturalista demonstrou como a ação do Estado com relação à força militar é moldada pelas crenças coletivamente sustentadas pelos *policymakers* e pelas elites (cultura estratégica) e pelos militares (cultura organizacional).[17] Trabalhos recentes sobre a história diplomática e a história social da guerra também fornecem estudos de caso detalhados sobre como a cultura estratégica e organizacional molda os atores militares e a ação.[18]

Enfatiza-se aqui a diferença em nível de análise entre o construtivismo e o culturalismo porque acredita-se que existam importantes implicações para as observações que os construtivistas e culturalistas fazem acerca da política mundial. Os construtivistas entendem que as normas internacionais moldam a “semelhança” na forma e na ação do Estado, a despeito das suas circunstâncias materiais. Por exemplo, todos os Estados reconhecem uns aos outros como soberanos, a despeito das enormes diferenças em suas capacidades para exercer controle interno e exercitar o poder internacional.[19] Quando os culturalistas olham para o impacto das normas domésticas sobre a forma e a ação do estado, invariavelmente descobrem que elas produzem uma “diferença” no que os Estados fazem. Assim, as normas peculiares a comunidades nacionais e organizações moldariam de forma única estilos militares nacionais e formas organizacionais da guerra.[20]

Um problema aparece aí, já que os construtivistas e os culturalistas podem fazer previsões contraditórias sobre o comportamento do Estado. Por exemplo, os construtivistas poderiam esperar que os novos Estados detentores de armas nucleares busquem afirmar sua identidade como potências nucleares imitando as posturas de força de Estados que já detêm tal poder há mais tempo[21] , enquanto os culturalistas esperariam que tanto os novos Estados com poder nuclear quanto os antigos desenvolvessem posturas de força que refletiriam crenças nacionais ou organizacionais particulares sobre o poder nuclear.[22] Conseqüentemente, não se pode amalgamar o construtivismo e o culturalismo em um programa coerente de pesquisa? Não, pois, afinal, é perfeitamente legítimo que um programa de pesquisa contenha teorias que tornem as previsões contraditórias. De fato, os realistas

aceitam esse ponto e até admitem que as expectativas dos realistas acerca do Estado são contraditórias.[23]

A diferença construtivista-culturalista no nível de análise e interesse com a meta-teoria pode ser o resultado da diferença disciplinar. Os comparativistas estão mais preocupados com o que acontece dentro dos Estados do que entre os Estados. Assim, os culturalistas tendem a concentrar-se na explicação das diferenças sobre a forma e o comportamento do Estado, e estão interessados na aplicação prática das variáveis ideacionais para esse objetivo. Do mesmo modo, como a disciplina relações internacionais busca explicar a evolução e a operação do sistema internacional, é razoável esperar que os construtivistas concentrem-se em padrões de semelhança do comportamento interestatal e estejam preocupados em acomodar suas explicações em um quadro metateórico. [24]

Da mesma maneira que política comparada e relações internacionais se sobrepõem, assim também acontece com o construtivismo e o culturalismo. Há construtivistas que entendem que precisam estudar como as normas internacionais surgem e são reproduzidas na ação do Estado[25], o que envolve observar os internamente os Estados para ver como as normas internacionais "se conectam com os agentes locais".[26] Os estudos construtivistas sobre a difusão das normas dos direitos humanos são particularmente importantes.[27] Por sua vez, os culturalistas estão começando a descobrir que algumas normas, que estão institucionalizadas nas estruturas militares nacionais e incorporadas nas práticas militares nacionais, originam-se fora do Estado.[28]

A sobreposição das abordagens construtivista e culturalista complica a tarefa de separá-las. No entanto, esse exercício é útil para que possamos apreciar suas bases disciplinares distintas e suas diferentes ênfases. Quanto ao futuro, com os construtivistas olhando cada vez mais para dentro do Estado e os culturalistas para fora dele, ainda é cedo para o surgimento de um programa de pesquisa coerente que explore a complexa rede de normas a operar mundialmente, dentro de grupos individuais ou particulares de Estados e sociedades, e dentro de agentes estatais (ou organizações) individuais. Como essas literaturas estão se amalgamando, a partir de agora, neste estudo, será utilizado o termo mais comum, "construtivismo", para se referir também ao culturalismo nos estudos sobre segurança.

2. Positivamente positivista e normativamente neutro

Os realistas tendem a juntar construtivistas e teóricos críticos e a desconsiderá-los como pós-modernistas que "negam a possibilidade do conhecimento objetivo" e que, ao contrário, vêem "a possibilidade de infinitas interpretações do mundo que os cerca".[29] Realmente, há uma literatura que se baseia na teoria crítica para atacar o que esta considera como "discursos totalizantes" nos estudos de segurança, tais como o realismo.[30] Esses construtivistas críticos buscam desvendar o significado da ação do Estado e, ao fazê-lo, favorecem uma epistemologia interpretativista.[31] Como Richard Price observa, "muitas formas

de conhecimentos construtivistas (...) não estão orientadas para o estabelecimento de previsões ou para explicar o papel da cultura como uma dependente variável para o comportamento do Estado".[32] Do mesmo modo, muitas formas estão – e há um amplo e específico conjunto de conhecimentos dos construtivistas convencionai –, buscando explicar como as normas moldam os atores e ação na política mundial.[33] Alexander Wendt afirma claramente que "os construtivistas são modernistas que endossam totalmente o projeto científico de falseamento das teorias diante da evidência". Conforme o autor, "há agora um conjunto substancial de conhecimento empírico construtivista que incorpora uma epistemologia totalmente convencional".[34] Especialmente importante é são os trabalhos construtivistas sobre segurança, reunidos em **The Culture of National Security**, em que se enfatiza esse convencionalismo metodológico e epistemológico.[35] Em sua introdução, afirma-se que "a problematização do que outros tomam como perfeitamente aceito ou mesmo reificam, como a construção da identidade e dos interesses do Estado, não envolve em si quaisquer imperativos metodológicos específicos". Na prática, como discutido adiante, as abordagens construtivistas dos estudos sobre segurança exigem sensibilidade considerável para a análise histórica a fim de desconstruir os processos em que os atores, a ação e as estruturas são constituídos. A pesquisa positivista a partir de uma perspectiva construtivista não é fácil, mas é factível e está sendo feita.

Essa diferença entre construtivismo crítico e convencional significa que os construtivistas estão, como afirmou um realista, emaranhados no debate não resolvido sobre "pode haver uma ciência da cultura?"[36] Dificilmente, contudo, pode haver uma diferença de opinião epistemológica. Já foi observado que essa diferença não impediu que os construtivistas convencionais continuassem com a tarefa de explicar a ação do Estado, usando tanto teorias constitutivas quanto causais.[37] A teoria constitutiva examina a estrutura social da ação: como as normas funcionam no tempo e no espaço para tornar algumas ações possíveis (por exemplo, abertura de negociações de paz por parte de Israel, no início da década de 1990)[38] e outras impossíveis (por exemplo, as guerras de agressão por parte do Japão após a década de 1950).[39] Importante é o papel da identidade na constituição da ação. Por exemplo, ao explicar por que uma Suécia relativamente fraca entrou em guerra contra o poderoso império habsburgo em 1630, Erik Ringmar argumenta que a Suécia assim agiu para afirmar e consolidar sua identidade como grande potência européia. Ringmar afirma que tentativas anteriores (sem guerra) por parte dos líderes suecos para obter o reconhecimento dessa identidade falharam e foram repudiadas com rigor, particularmente pelo imperador habsburgo.[40] Os construtivistas também exploram a relação causal entre as normas e a ação do Estado. Por exemplo, Elizabeth Kier demonstra como as crenças dos militares franceses acerca da inabilidade dos recrutas em conduzir operações ofensivas forçaram o exército francês, em 1928, a passar de uma doutrina ofensiva para uma defensiva após o aumento do recrutamento por parte dos políticos franceses.[41]

Os realistas também tendem a supor que os construtivistas querem promover a paz na política mundial e que estão "totalmente preocupados em mudar o comportamento do Estado."[42] Aí, também, os realistas estão confundindo construtivistas convencionais e críticos. É verdade que os construtivistas convencionais concentraram-se em demonstrar o impacto das normas que muitos leitores achariam normativamente desejáveis. Por exemplo, os construtivistas produziram estudos que demonstram como o conflito interestatal é regulado por normas que proíbem certas formas de guerra, como nos estudos de Nina Tannenwald e de Jeffrey Legro.[43] Paul Kowert e Legro chamam isso de "problemas das boas normas" porque "normas más ou ameaçadoras permanecem pouco estudadas".[44] Os realistas podem ter inferido daí um interesse construtivista em disseminar "boas normas".[45] Contudo, os construtivistas estão começando a estudar as assim chamadas "más normas" – por exemplo, normas que definem as cidades como alvo de armas nucleares.[46] Os construtivistas também reconhecem que as "boas" normas não resultam necessariamente em boas conseqüências éticas. Em seu estudo sobre a proibição normativa contra o assassinato internacional, Ward Thomas observa corretamente que "o banimento do assassinato internacional às vezes parece fazer pouco sentido em termos morais, dado que a alternativa é utilizada com freqüência pelo uso da força em larga escala ou a imposição de sanções econômicas, com péssimos efeitos sobre grande número de pessoas inocentes e somente mínimos sobre os déspotas."[47]

Como Wendt observa, essencialmente, "o discurso da construção social é como o discurso da teoria dos jogos: analiticamente neutro entre o conflito e a cooperação".[48] Nas mãos dos construtivistas críticos, a teoria social é uma arma para a promoção da guerra sobre a desigualdade e a injustiça na política mundial.[49] Mas o projeto construtivista convencional não é sobre a substituição de uma realidade da política mundial por outra. Tenta, isto sim, explorar como a realidade atual se desenvolveu. Ao mostrar como os atores e processos da política mundial são constituídos, os construtivistas convencionais reconhecem a possibilidade de mundos alternativos. Alguns também expressam simpatia por um mundo com menos guerra e mais voluntarismo humano. Os construtivistas se importam com o mundo no qual vivem, mas isso não se traduz em um "compromisso" para reconstruí-lo.[50]

Há aqueles que acreditam que os construtivistas convencionais deveriam ser mais críticos. Richard Price e Christian Réus-Smit argumentam que o construtivismo convencional "tem suas raízes intelectuais na teoria crítica", e que os construtivistas convencionais e críticos deveriam colaborar para produzir "uma forma empiricamente baseada de conhecimento crítico", ao mesmo tempo conseguindo *insights* fundamentais na sociologia da comunidade moral da política mundial".[51] Afirma-se nesta seção que há uma distância maior entre os construtivistas convencionais e críticos do que Price e Réus-Smit sugerem. Também vê-se perigo em colaborar com os teóricos críticos, já que isso poderia enfraquecer um enfrentamento construtivista convencional em relação ao realismo. Realistas

proeminentes tentaram desconsiderar o construtivismo como um programa de pesquisa pós-modernista, com o qual não valeria a pena cooperar ou até desafiar. Price e Réus-Smit teriam levado os construtivistas convencionais a cair nessa armadilha realista.

3. Observando o inobservável

As abordagens construtivistas dos estudos de segurança enfrentam dois problemas metodológicos: provar a existência das normas e demonstrar o impacto das normas sobre os resultados comportamentais. O primeiro desses problemas provém do *status* ontológico que os construtivistas dão ao inobservável. Os construtivistas reconhecem que as normas têm existência objetiva. As normas não são simplesmente idéias circulando dentro da cabeça das pessoas. Ao contrário, as normas são crenças compartilhadas que estão "lá fora", no mundo real, no significado que elas dão às coisas materiais (por exemplo: a aceitação de se ter armas nucleares), e as práticas que elas produzem (por exemplo: o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares). As práticas sociais podem ser observadas diretamente, mas não as crenças compartilhadas que elas incorporam. Assim, como sabemos que essas crenças compartilhadas existem?

Obviamente, penetrar na cabeça dos atores e conhecer suas crenças é um desafio formidável para os estudiosos. Isso é particularmente verdadeiro nos casos em que os atores são "hostis, distantes ou mortos há muito tempo", negando assim o acesso do pesquisador a dados provenientes de entrevistas ou documentos particulares.[52] No entanto, os construtivistas não estão interessados nas crenças dos atores, mas nas crenças que os atores "compartilham". As crenças devem ser expressas, codificadas e registradas, para serem compartilhadas. Desse modo, freqüentemente as crenças compartilhadas deixam resíduos físicos.[53]

Evidências das normas internacionais podem ser encontradas no direito internacional – em particular nos costumes, tratados (e *travaux préparatoires)*, e nas decisões dos organismos de direito internacional.[54] Resíduos da cultura estratégica incluem as declarações públicas e documentos confidenciais relativos a políticas públicas e da elite política. A parcialidade dessas declarações pode ser controlada por meio de vários métodos, incluindo-se aí o cruzamento de dados provenientes de trabalhos escritos para uma variedade de diferentes audiências, a fim de filtrar as crenças centrais e (quando possível) entrevistas confidenciais.[55] Alguns estudos da cultura estratégica também examinaram pesquisas de opinião para localizar as crenças das elites no contexto da opinião pública nacional.[56] A cultura organizacional militar fornece uma fonte ainda mais rica de resíduos a serem examinados; entre esses estão os currículos das academias militares, manuais de treinamento, relatórios sobre exercícios de campo, regulamentações, correspondência interna, documentos de planejamento e outros registros oficiais.[57] Com tal riqueza de fontes de informação sobre as crenças militares, Legro conclui que "as culturas organizacionais, especialmente as militares, são com freqüência bastante tangíveis".[58]

Os construtivistas também produziram vários modos genéricos para medir a força da norma. Legro sugere que a força da norma pode ser medida considerando três critérios: a clareza de sua codificação (especificidade), há quanto tempo a norma está em vigor e seu nível de tolerância aos desafios (durabilidade), e o nível de amplitude de aceitação no discurso (concordância). Obviamente, uma norma terá tanto mais influência quanto "mais clara ela se apresente, mais firmemente estabelecida estiver e mais amplamente endossada ela for".[59] Contudo, Legro não oferece as calibrações para a especificidade, durabilidade e concordância, nem sugere onde poderíamos encontrar evidências de codificação da norma, perseverança e aceitação. Sobre essa questão, Andrew Cortell e James Davis oferecem alguma ajuda. Os autores sugerem que a evidência da "importância da norma" (ou seja, a força da norma) pode ser encontrada no discurso político doméstico, nas instituições nacionais (procedimentos e leis) e nas políticas nacionais. A força de uma norma será determinada pelo nível de evidência no discurso, nível de codificação nas instituições e nível de implementação nas políticas, como também no grau de condicionalidade associada a ela.[60]

Além de compilar medidas gerais para a força da norma, o impacto das normas pode ser rastreado em casos particulares. Isso é difícil devido à ubiqüidade das normas. Como Kowert e Legro apontam, "como múltiplas normas podem influenciar os atores – com prescrições de comportamento e identidade rivais ou contraditórias – é difícil prever quais normas serão as mais influentes".[61] Uma solução privilegiada por muitos construtivistas é a de adotar um método de acompanhamento do processo, no qual se demonstra que as normas existem há bastante mais tempo do que o comportamento que o analista procura explicar. Uma linha aproximada pode ser estabelecida para a esperada força de uma norma usando os critérios desenvolvidos acima. O acompanhamento do processo então pode ser usado para examinar o impacto das normas em casos particulares.[62]; envolve-se a pesquisa histórica teoricamente fundamentada para reconstruir a seqüência de eventos que levam a um resultado.[63] As relações causais podem ser inferidas a partir da observação histórica, mas a pesquisa histórica deve ser informada pela teoria para identificar os "mecanismos" responsáveis pela produção da causa entre as variáveis dependentes e independentes.[64] Os construtivistas têm que enfrentar esse problema na teorização causal. Como não podemos observar as normas em sua totalidade, não podemos estabelecer de forma conclusiva as relações causais entre normas e comportamento. Conseqüentemente, o modo como os construtivistas explicam a ação depende da teorização acerca dos mecanismos que produzem essas relações causais.[65] Desse modo, os construtivistas podem mostrar como algo que não podemos observar diretamente (cultura) molda algo que podemos (comportamento).

4. Enfrentando o realismo

Como esse programa construtivista coerente – positivamente positivista e normativamente neutro – enfrenta o realismo? Os construtivistas têm duas opções: a confrontação ou a cooperação com o realismo.

Há evidência de uma certa inclinação para a oposição ao realismo na escolha construtivista do estudo empírico. Os construtivistas concentram-se na explicação dos resultados comportamentais que não podem ser explicados em termos de poder ou interesse. Elizabeth Kier adverte que "as explicações culturais não se referem à explicação dos comportamentos disfuncionais."[66] Contudo, ela própria tenta explicar por que as forças armadas francesas e britânicas adotaram uma doutrina que lhes foi de pouca valia em campos de batalha burocráticos e reais.[67] No entanto, Kier está correta ao advertir os construtivistas. Primeiro, "racionalidade" é por si só um construto cultural ocidental.[68] Nesse sentido, ser racional é agir segundo os parâmetros adotados pela cultura mundial. Segundo, as normas podem moldar instrumentalmente o comportamento racional. De fato, para Gray, "cultura estratégica expressa vantagem comparativa".[69] A cultura estratégica norte-americana com base no uso intensivo de máquinas (*machine-minded*) reflete as forças dos Estados Unidos na inovação tecnológica.[70] O viés operacional resultante, com referência ao aparato de guerra de alta tecnologia, pode ter sido de pouca valia no Vietnã[71], mas mostrou-se eficaz ao exército norte-americano para devastar a Europa em 1944-1945.[72] Terceiro, há o risco de que, ao concentrar-se em comportamentos confusos, a abordagem construtivista pode ser entendida como "explicação como último recurso" – isto é, "aquela para a qual se volta quando fatores mais concretos foram eliminados".[73] Nas palavras de Michael Barnett, "as pesquisas que tentam tratar o 'irracional' por meio de modelos culturais inadvertidamente admitem as regularidades para os modelos mais utilitários e, assim, os modelos culturais ficam com o acessório enquanto esses modelos utilitários ficam com o essencial.[74] No entanto, devido à atração intuitiva das abordagens racionais para os estudos de segurança, os construtivistas tiveram boas razões para responder aos chamados para que explicassem "importantes enigmas e fenômenos internacionais e assim demonstrar o valor empírico de sua abordagem".[75]

Além do mais, explicar enigmas na política mundial fornece um método para enfrentar a guerra contra o realismo. A referência aqui é o "falseamento metodológico sofisticado" de Imre Lakatos, utilizado para testar programas de pesquisa em relação à sua progressão teórica (ou seja, sua habilidade para prever novos fatos) e à sua progressividade empírica (ou seja, pela evidência que corrobore essas novas previsões). Em outras palavras, se o construtivismo prevê algo que o realismo não prevê (por exemplo, que um Estado entrará em guerra para defender sua auto-percebida identidade, talvez como uma grande potência), evidência pode ser apresentada para corroborar essa hipótese (por exemplo, um estado entrará em guerra na qual nenhum interesse está em jogo, como no caso sueco discutido acima), o que sugere que o construtivismo é um programa progressivo de pesquisa.[76] O que é necessário são alguns exemplos para se verificar a progressividade de um programa de pesquisa. Assim, um programa de pesquisa que falha em demonstrar sua progressividade teórica e empírica está degenerado e, assim, é melhor ser abandonado.

Desse modo, o método lakatosiano de falseamento dos programas de pesquisa goza de considerável prestígio entre os realistas. Colin Elman e Miriam Fendius Elman

recentemente usaram-no para defender o realismo contra os ataques de historiadores diplomáticos. Os autores argumentam que “somente teorias melhores podem substituir teorias, mas ainda temos que construir um programa de pesquisa rival que possa explicar os fatos novos e as anomalias como também os padrões antigos do comportamento do estado”.[77] O método de Lakatos também fundamentou uma recente tentativa de Jeffrey Legro e Andrew Moravcsik para transformar o realismo em um programa de pesquisa coerente e distinto”.[78] Finalmente, John Vasquez usou o “falseamento metodológico sofisticado” de Lakatos para testar a progressividade do realismo como um programa de pesquisa.[79] Esse teste deu margem a respostas de vários realistas importantes. Todos, com exceção de um, aceitaram a validade do método de Lakatos, mas o desacordo estava no modo como Vazquez o aplicou.[80] A principal falha de Vasquez foi não confrontar o realismo com uma teoria rival, como também com os registros históricos. “Falseamento metodológico sofisticado” exige um embate tripartite entre duas teorias rivais e os registros empíricos (histórico).

A aplicação do método de Lakatos é objetiva: “O elemento principal no falseamento consiste em buscar saber se a nova teoria oferece alguma informação nova ou extra quando comparada à sua predecessora e se algumas dessas informações extras são corroboradas”. Significativamente, mesmo quando poucos exemplos desses excessos de informação são confirmados eles não deixam de ser decisivos”.[81] Em outras palavras, se o construtivismo pode explicar enigmas existentes na política mundial e iluminar novos enigmas, então será confirmada como um programa progressivo de pesquisa. Por definição, tivesse o realismo falhado em contrariar entendimento ao explicar satisfatoriamente os enigmas do construtivismo e introduzir alguns outros novos e próprios, então seria um programa de pesquisa degenerativo.

Ted Hopf argumenta que o construtivismo provê explicações poderosas para dois enigmas da política mundial enfatizados pelo realismo. O realismo tradicionalmente prevê o equilíbrio dos Estados em relação ao poder, mas Stephen Walt (um realista defensivo) demonstra de maneira convincente que os Estados se aliam contra ameaças; em outras palavras, o equilíbrio dos Estados está baseado contra o poder da ameaça. O realismo demonstra como os Estados podem avaliar o poder dos oponentes, mas há um vácuo sobre uma teoria de como os Estados percebem a intenção hostil *versus* a amigável. Segundo Hopf, uma versão construtivista da identidade oferece mais vantagem na explicação de como as ameaças são formadas e as alianças estabelecidas.[82] O segundo problema está no dilema da segurança que é criado pela incerteza que os Estados enfrentam ao avaliar as intenções dos outros. Hopf afirma que, enquanto o dilema da segurança é uma dinâmica importante nas relações de conflito interestatais, é irrelevante para muitos pares e grupos de Estados que têm boas relações. Hopf observa que as normas podem explicar por que a maioria das relações interestatais não estão sujeitas a dilemas de segurança: “Ao prover significado, as identidades reduzem a incerteza”.[83] Por essa razão, a Inglaterra não teme as armas nucleares da França. Hopf reconhece que a confiança nem sempre traz segurança. Ao possibilitar a um Estado

reconhecer seus inimigos, a identidade pode substituir a incerteza com certa insegurança. Assim, a Índia pode estar certa ao temer o programa nuclear do Paquistão (e vice-versa). A incerteza não é uma constante que possa ser tomada como certa (como o fazem os realistas); é muito mais uma variável cujas origens e efeitos os construtivistas buscam explicar.[84]

O construtivismo também explica dois novos enigmas na política mundial que são desconsiderados pelos realistas. O primeiro é a ausência da guerra entre democracias liberais. Conquanto a maioria dos proponentes da teoria da paz liberal-democrática não seja construtivista, as normas figuram em todas as considerações desse fenômeno.[85] O principal argumento é o de que as democracias liberais não lutam umas contra as outras porque "as normas de compromisso e cooperação evitam que seus conflitos de interesse de aumentem para confrontos violentos".[86] Algumas perspectivas enfatizam que essas "normas de competição demarcada" provêm de princípios democráticos domésticos e instituições[87], mas outras concentram-se em princípios liberais e instituições.[88] Alguns teóricos tentam comparar o efeito causal dos princípios domésticos com as instituições domésticas em relação ao comportamento dos Estados[89], embora outros teóricos digam que tal exercício é sem sentido porque os princípios e práticas domésticos constituem e dão suporte um ao outro[90]. Esses princípios, embasados na democracia ou no liberalismo, e as práticas domésticas que produzem, são normas.

Os realistas reagiram questionando a validade empírica da paz liberal-democrática.[91] Eles alegam que como as guerras são raras e as democracias liberais têm sido historicamente pouco freqüentes, a falta de guerra entre elas não é estatisticamente significativa.[92] Os realistas ainda argumentam que as guerras não vêm ocorrendo entre o crescente número de democracias liberais pós-Segunda Guerra Mundial devido às alianças de interesses comuns geradas pela Guerra Fria.[93] Os proponentes da paz liberal-democrática responderam, por sua vez, com seus próprios estudos, os quais demonstram que a guerra e as democracias liberais tinham pontos espaciais e temporais em comum suficientes antes da Segunda Guerra Mundial. Portanto, parece haver importância estatística na falta de guerras entre democracias liberais.[94] Os testes também demonstraram que "é a democracia e não as alianças o que evita conflitos e guerras".[95]

Afora esses argumentos sobre estatística e códigos, duas possíveis inconsistências permanecem. Primeiro, as democracias liberais são tão propensas à guerra quanto outros tipos de Estados no tocante à luta contra democracias não-liberais; segundo, as democracias liberais ocasionalmente parecem ter guerreado umas contra as outras (por exemplo, as forças aliadas *versus* o império alemão na Primeira Guerra Mundial). O construtivismo nos ajuda ao centrar a atenção em como a construção da identidade molda a aplicação de normas de competição demarcada. Em outras palavras, a paz liberal-democrática é a ausência de guerra entre Estados que "se percebem e ao outro" como democracias liberais.[96] Em suma, a ausência de guerra entre democracias liberais é um enigma que os realistas recusam-se a reconhecer e os construtivistas podem explicar.

O segundo enigma construtivista é o padrão isomórfico do desenvolvimento militar global.[97] Os militares em todo o mundo estão organizados segundo padrões semelhantes. Praticamente todos os Estados têm exército, marinha e aeronáutica permanentes. A maneira desses militares se organizarem é de origem ocidental, e o princípio organizacional primário é a maximização do poder militar por meio da utilização da tecnologia.[98] Chris Demchak encontrou evidência da acelerada competição mundial da mais recente variante desse modelo ocidental – qualificado de "força militar altamente eletrônica e de precisão em construção pelos Estados Unidos em seu programa de modernização". Em resumo, "a Revolução Americana em questões militares está conduzindo as imagens do que significa 'moderno'" e observa o quanto é extraordinário "para tantos e tão diferentes líderes de defesa compartilharem uma visão semelhante do que seriam forças armadas 'modernas'".[99]

Os realistas não parecem ver problema aqui e esperam que os Estados organizem suas forças armadas de maneira semelhante. Para Kenneth Waltz, os "Estados beligerantes imitam as inovações militares usadas pelo país de maior engenhosidade" e, assim, "a competição produz uma tendência de similitude entre competidores."[100] Os realistas apresentam uma dinâmica operacional simples: os Estados aprendem a melhor prática militar ou terão de sair do negócio. Barry Posen escreve que, "como em qualquer sistema competitivo, as práticas bem sucedidas serão imitadas. Aqueles que fracassam em fazê-lo provavelmente não sobreviverão".[101] Para os realistas, a melhor prática militar é determinada e observada através do sucesso na batalha. Assim, "é o sistema militar vitorioso de cada grande guerra que estabelece o padrão pelo qual todos os outros serão mensurados e que atua como modelo a ser imitado por todos".[102]

Para os realistas, os Estados em desenvolvimento competirão com as forças armadas das grandes potências vitoriosas e a imitação militar ocorrerá em tempos de necessidade premente – em particular após a derrota na guerra. No entanto, Emily Goldman encontrou evidência empírica para sugerir que a competição militar por parte dos Estados em desenvolvimento pode ocorrer em tempos de pouca necessidade – especialmente após uma vitória na guerra – e que o modelo para imitação pode ser escolhido mais por sua familiaridade do que pelo sucesso demonstrado.[103] Em geral, o desenvolvimento militar isomórfico é desconcertante porque exige uma forma de militarização de capital intensivo pela qual muitos Estados dotados de poucos recursos não podem pagar e tampouco dela precisam. De fato, uma forma de trabalho intensivo de militarização produzindo milícias pobres em tecnologia poderia resolver melhor as questões de ameaça à segurança da maioria dos países em desenvolvimento – quais sejam, a dívida externa e os conflitos domésticos.[104]

O isomorfismo militar contemporâneo do modelo norte-americano é particularmente surpreendente. Demchak observa que "conquanto os militares sempre tenham copiado uns aos outros, é sem precedentes haver países tão diferentes quanto estes modernizadores numa rota relativamente simultânea e evolucionária... [a qual redefiniu] o mínimo esperado nas capacidades militares que signifiquem uso intensivo das tecnologias da informação (IT) e

armamentos de precisão". A autora conclui que "a disseminação da modernização não tem outra explicação prontamente disponível além daquela de uma ampla estruturação da comunidade global via um consenso ampliado do que se constitui um exército moderno. Muitas nações [tais como Burma e Botswana] também estão planejando a modernização, embora tenham, mesmo no pior dos cenários, poucos inimigos sofisticados e sofram de problemas econômicos prementes".[105]

Os construtivistas podem explicar dois enigmas realistas centrais como o equilíbrio da ameaça e o dilema da segurança. Além disso, o construtivismo explica novos enigmas não considerados pelos realistas: a paz liberal-democrática e o padrão isomórfico de desenvolvimento militar global. Essa explicação sugere que o construtivismo está superando o realismo como programa de pesquisa progressivo. Contudo, os construtivistas não estão seguros disso. Os programas de pesquisa hegemônicos, tais como os do realismo, normalmente rechaçam os rivais gerando hipóteses auxiliares para aumentar o poder explicativo. Programas degenerativos de pesquisa são aqueles em que proliferam hipóteses auxiliares inconsistentes com hipóteses principais. Conquanto os pressupostos principais e auxiliares do realismo tenham sido explorados, conforme mencionado acima, nenhum acordo foi alcançado sobre eles no campo realista.[106] Na ausência de hipóteses básicas realistas amplamente aceitas, é impossível verificar inconsistências. O mesmo é verdadeiro no construtivismo. Tanto o realismo quanto o construtivismo devem primeiro acordar sobre suas respectivas hipóteses principais antes de entrar na batalha lakatosiana. Há um segundo problema com o método de Lakatos de falseamento dos programas de pesquisa: a noção de que o vencedor leva tudo. Nas ciências sociais, tal ambição é irrealista e nociva. Os realistas não abandonarão seu programa de pesquisa para se voltarem para o construtivismo apenas porque os construtivistas afirmam que suas teorias são superiores[107]. Nem deveriam, já que o realismo trabalha para chamar a atenção sobre aspectos da política mundial – em particular, a importância do poder e do interesse – que até recentemente eram negligenciados (e poderiam sê-lo novamente) pelos construtivistas.

Em vez de conflito, os construtivistas poderiam escolher cooperar com os realistas na produção de registros mais positivos da política mundial. Os realistas já cooptaram crenças para suas explicações do comportamento do Estado. Como já foi observado, Walt concentra-se na distribuição de ameaça em vez de capacidades materiais para explicar o comportamento de equilíbrio dos estados.[108] William Wohlorth passa da balança de poder para a percepção do poder ao considerar as origens, curso e fim da Guerra Fria.[109] Jack Snyder vê os "mitos do império" direcionando grande poder para a expansão.[110] Stephen Van Evera apresenta a "criação de mitos chauvinistas" como o combustível das guerras civis.[111] As crenças estão fazendo a maior parte da tarefa explicativa para esses realistas.[112]

A visão realista de que o construtivismo pode mais "suplementar" do que "suplantar" o realismo pode ser lida através de óculos otimistas cor-de-rosa como um convite à colaboração.[113] O recente reconhecimento construtivista sobre a necessidade de se considerar

o poder e a política na dinâmica da criação de normas, reprodução, difusão, e mudança sugere certa simpatia para um compromisso mais colaborativo do realismo.[114] O poder e o interesse, na forma de coerção e de persuasão, podem ter um papel particularmente importante na difusão da norma internacional.[115] Um exemplo contemporâneo disso é a adoção de normas ocidentais de profissionalismo militar por parte dos Estados pós-comunistas desesperados por juntarem-se à OTAN.[116]

Além do mais, como os construtivistas lutam com o problema de explicar as principais mudanças culturais em coletividades[117], estão chegando a reconhecer a importância das forças materiais nesse processo (na forma de choque externo aos sistemas culturais e mudanças pessoais).[118] A profunda mudança na política externa soviética que ocasionou o fim da Guerra Fria pode ser explicada em termos de um colapso do poder econômico soviético que, por sua vez, deu poderes aos novos teóricos, que tiveram acesso ao processo das políticas na era Gorbachev. O poder foi o agente causador em termos de motivo (queda da União Soviética) e oportunidade (ascensão de Gorbachev), mas a mudança na política externa soviética foi moldada em última instância pelas idéias (acerca da "segurança coletiva") desenvolvidas pelos internacionalistas liberais ocidentais e importadas pelos novos pensadores soviéticos.[119]

Conclusão

O escopo da literatura citada neste artigo atesta o vigor do programa de pesquisa construtivista. Em termos empíricos, essa literatura é bastante abrangente e cobre assuntos em vários períodos históricos, inclusive a Guerra dos Trinta Anos na Europa do século XVII, a neutralidade americana no século XIX, a doutrina militar britânica e francesa no período entre guerras, o antimilitarismo japonês e alemão no pós-guerra, e a política externa israelense na década de noventa. Os estudos construtivistas também envolvem uma variedade de áreas de políticas relevantes com o desenvolvimento militar global, a paz entre as democracias liberais, o não-uso de armas químicas e nucleares, e a mudança da OTAN.

Resta, para unir a literatura construtivista, a preocupação em explicar a evolução e o impacto das normas sobre a segurança nacional e internacional. Considera-se que essas normas operam em múltiplos níveis na política mundial – organizacional, nacional, transnacional e mundial – algumas vezes em combinação e algumas vezes em conflito umas com as outras. O projeto construtivista não pretende mudar o mundo, porém entendê-lo. A abordagem epistemológica usada pelos construtivistas e discutidos neste trabalho é convencional, mas não crítico; o objetivo é construir o conhecimento acerca do mundo e contribuir para fortalecer o debate nas relações internacionais.

O grande desafio para os construtivistas no momento é o de decidir como enfrentar o realismo. Na realidade, os construtivistas estão competindo e cooperando com o realismo.[120] Os construtivistas têm razão em fazer ambas as coisas. O confronto com o realismo é

necessário para estabelecer o construtivismo como um programa de pesquisa verdadeiramente antagonista. Ao mesmo tempo, a cooperação promete frutos mais ricos tanto para os construtivistas quanto para os realistas.[121]

Notas

1 Ver, por exemplo FARRELL, Theo. Culture and Military Power. **Review of International Studies**, v. 24, n. 3, Cambridge, 1998, p. 407-416; DESCH, Michael C. Culture Clash Assessing the Importance of Ideas in Security Studies. **International Security**, v. 23, n. 1, Boston, 1998, p. 141-200; HOPF, Ted. The Promise of Constructivism in International Relations Theory. **International Security**, v. 23, n. 1, Boston, 1998, p. 141-200; CHECKEL, Jeffrey T. The Constructivist Turn in International Relations Theory. **World Politics**, v. 50, n. 2, Baltimore, 1998, p. 324-348; ONUF, Nicholas. The New Culture of Security Studies. **Mershon International Studies Review**, n. 42, Oxford, 1998, p. 132-134. Para alguns estudiosos, o construtivismo e o culturalismo são sinônimos: Michael Barnett (correspondência pessoal, 20 de março de 2000); Apresentações de Jeff Checkel e Ted Hopf, mesa redonda na CONVENÇÃO ANUAL DA INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION, 41, 2000, Los Angeles. Mesa Redonda: The Constructivist-Culturalist Research Program in Security Studies.

2 WENDT, Alexander. Constructing International Politics. **International Security**, v. 20, n. 1, Boston, p. 73-74, 1995; JEPPERSON, Ronald L.; WENDT, Alexander; KATZENSTEIN, Peter J. Norms, Identities and Culture in International Security. In. KATZENSTEIN, Peter J. (ed.). **The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1996, p. 54. Para uma pesquisa mais ampla sobre a literatura relativa a normas nas relações internacionais, ver RAYMOND, Gregory. Problems and Prospects in the Study of International Norms, **Mershon International Studies Review**, n. 41, Oxford, 1997, p. 205-246.

3 KRATOCHWIL, Friederich. **Rules, Norms and Decisions**. Cambridge:Cambridge University Press, 1998.

4 Os realistas e os institucionalistas neo-liberais discordam acerca das possibilidades de cooperação entre Estados dentro de tal estrutura mundial. JERVIS, Robert. Realism, Neoliberalism and Cooperation: Understanding the Debate. **International Security**, v. 24, n. 1, Boston, p. 42-61, 1999.

5 GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert (eds.). **Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change**. Ithaca, (NY): Cornell University Press, 1993.

6 WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 92-138, 1999.

7 HOPF, Ted. The Promise of Constructivism. **International Security**, Boston, v. 23, n. 1, 1998, p. 175.

8 KOWERT, Paul . National Identity: Inside and Out, **Security Studies**, v. 8, n. 2/3, 1998/1999, p. 2.

9 CHECKEL, Jeffrey T. The Constructivist Turn in International Relations Theory, **World Politics**, v. 50, n. 2, Baltimore, 1998, p. 324-348.

10 Há uma total ausência de discussão sobre o trabalho inicial do culturalismo, da introdução teórica até a principal coletânea de artigos feita pelos construtivistas e novos culturalistas. Ver JEPPERSON, Ronald L. et al. Norms, Identity, and Culture in National Security, In: **KATZENSTEIN, Peter J. (ed.) The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics**. Nova Iorque (NI): Columbia University Press, 1996, p. 31-75.

[11] LEGRO, Jeffrey W.; Andrew MORAVCSIK, Is Anybody Still a Realist?, **International Security**, v. 24, n. 2, Boston, 1999, p. 5-55; FEACER, Peter D. et al., Correspondence: Brother Can You Spare a Paradigm or Was Anybody Ever a Realist? **International Security**, v. 25, n. 1, Boston, 2000, p. 165-193.

[12] Comparar, por exemplo, GUZZINI, Stefano. A Reconstruction of Constructivism in International relations. **European Journal of International relations**, v. 6, n. 2, Londres, 2000, p. 147-182, e DUFFIELD, John. Political Culture and State Behavior: Why Germany Confounds Neorealism, **International Organization**, v. 53, n. 4, Cambridge (MA), 1999, p. 765-804.

[13] BERGER, Thomas; DUFFIELD, John; FARREL, Theo. The Constructivist-Culturalist Research Program in Security Studies. In. CONVENÇÃO ANUAL DA INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION, 41, 2000, Los Angeles.

[14] KRATOCHWIL, Friederich. **Rules, Norms and Decisions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998; NADELMANN, Ethan A. Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society, **International Organization**, v. 44, n. 4, Cambridge (MA), 1990, p. 479-526; KLOTZ, Audie. **Norms in International Relations: The Struggle against Apartheid**. Ithaca (NI): Cornell University Press, 1995; FINNEMORE, Martha. **National Interests in International Society**. Ithaca (NI): Cornell University Press, 1996.

[15] THOMSON, Janice E. **Mercenaries, Pirates and Sovereigns**. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1994; WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. *Op. cit.*

[16] BENEDICT, Ruth. **The Chysanthemum and the Sword: Patterns of Japanese Culture**. Boston: Houghton Mifflin [1946], 1989; SNYDER, Jack L. **The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Options**, Santa Monica (CA): RAND Corporation, 1977; GRAY, Colin S. National Style in Strategy: The American Example, **International Security**, Boston, v. 6, n. 2, 1981; GRAY, Colin S. **Nuclear Strategy and National Style**. Lanham (MD): Hamilton Press, 1986. Para uma discussão sobre a literatura culturalista inicial nos estudos de segurança, ver JOHNSTON, Alastair Iain. Thinking about Strategic Culture, **International Security**, v. 19, n. 4, Boston, 1995, p. 36-39; DESCH, Michael C. Culture Clash. **International Security**, v. 23, n. 1, Boston, 1998, p. 144-148.

[17] Sobre cultura estratégica, ver JOHNSTON, Alastair Iain. **Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Ming China.** Princeton (NJ): Princeton University Press, 1995; KATZENSTEIN, Peter. **Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan**. Ithaca (NI): Cornell University Press, 1996; BERGER, Tomas U. **Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan**. Baltimore (MD): Johns Hopkins University Press, 1998; BOOTH, Ken; TROOD, Russel (eds). **Strategic Cultures in the Asia-Pacific Regions**. New York: St Martin's Press, 1998; DUFFIELD, John S. **World Power Forsaken: Political Culture, International Institutions, and German Security Policy after Unification**. Stanford (CA): Stanford University Press, 1998. On organizational culture, see LEGRO, Jeffrey W. **Cooperation under Fire: Anglo-German Restraint during World War II**. Ithaca (NI): Cornell University Press, 1995; KIER, Elizabeth. **Imagining War: French and British Military Doctrine between the Wars**. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1997; EDEN, Lynn. **Constructing Destruction: Organization, Knowledge and Nuclear Weapons Effects**. Ithaca (NI): Cornell University Press.

[18] DOWER, John. **War without Mercy: Race and Power in the Pacific War**. Nova Iorque: Pantheon, 1986; SHERRY, Michael S. **The Rise of American Air Power: The Creation of Armargeddon**. New Haven (CO): Yale University Press, 1987; CAMERON, Craig M. **American Samurai: Myth, Imagination**

and the Conduct of Battle in the First Marine Division, 1941-1951. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1994; HOGAN, Michael J. **Cross of Iron: Harry S. Truman and the Origins of the National security State, 1945-1954**. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1998; PARKER, Geoffrey. **The Grand Strategy of Philip II**. New Haven (CO): Yale University Press, 1998; BOEMEKE, Manfred; CHIKERING, Roger; FORSTER, Stig (eds.). **Anticipating Total War: The German and American Experiences, 1871-1914**. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1999, especialmente ponto 3, "Memory and Anticipation: War and Culture".

19 WENDT, Alexander. Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics, **International Organization**, Cambridge (MA), v. 46, n. 2, 1992, p. 412-415; BARKIN, Samuel J.; CRONIN, Bruce. The State and the Nation: Changing Norms and Rules of Sovereignty in International Relations, **International Organization**, Cambridge (MA), v. 48, n. 1, 1994, p. 107-130; KRASNER, Stephen, **Sovereignty: Organized Hypocrisy**. Princeton (NJ): Princeton University Press, 2000.

20 GRAY, Colin S. **Nuclear Strategy and National Style**, *op. cit.*; CAMERON, Craig M. **American Samurai: Myth, Imagination and the Conduct of Battle in the First Marine Division**, *op. cit.*; LEGRO, Jeffrey W. **Cooperation under Fire: Anglo-German Restraint during World War II**, *op. cit.*; KIER, Elizabeth. **Imagining War: French and British Military Doctrine between the Wars**, *op.cit.*

21 SAGAN, Scott D. Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb, **International Security**, v. 21, n. 3, Boston, 1996/1997, p. 73-76.

22 GRAY, Colin S. **Nuclear Strategy and National Style**, *op. cit.*

23 ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam Fendius. Lakatos and Neorealism: A Reply to Vasquez, **American Political Science Review**, v. 91, n. 4, Washignton, DC, 1997, p. 924.

24 Essa diferença disciplinar pode ser observada ao comparer-se os trabalhos de BERGER (**Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan**) e o de DUFFIELD (**World Power Forsaken: Political Culture, International Institutions, and German Security Policy after Unification**), com o de WENDT (**Theory of International Politics**).

25 CORTELL, Andrew P.; DAVIS, James W. How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms, **International Studies Quarterly**, n. 40, Denton, (TX), 1996, p. 451-478.

26 CHECKEL, Jeffrey T. The Constructivist Turn in International Relations Theory, **World Politics**, *op. cit.*, p. 340-342.

27 Jeffrey T. CHECKEL, Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe. **International Studies Quarterly**, Denton, TX, 43, n. 1, p. 83-114, 1999; RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn (eds.). **The Power of Human Rights: Internatinal Norms and Domestic Change**. Cambridge, U.K. Cambridge University Press, 1999.

28 FARRELL, Theo. Transnational Norms and Military Development: Constructing Ireland´s Professional Army. **European Journal of International Relations**, London, 7, n. 1, p. 63-102, 2001. Ver também os capítulos de FARRELLL, Theo; GOLDMAN, Emily; TERRIF, Terry (eds.) **The Sources of Military Change: Culture, Politics, Technology**. Boulder, Colo.: Lynne Riener, 2002.

29 MEARHEIMER, John J. The False Promise of International Institutions **International Security**, Boston, 19, n. 3, p. 41, 1994/5.

30 CAMPELL, David. **Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity**. Manchester, U.K.: Manchester University Press, 1992; JONES, Richard Wyn. **Security, Strategy, and Critical Theory**. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1999.

31 WILLIAMS, Michael C. Neo-realism and the Future of Strategy, **Review of International Studies**, v. 19, n. 2, Cambridge, 1993, p. 103-121; PRICE, Richard M. **The Chemical Weapons Taboo**. Ithaca (NI): Cornell University Press, 1997.

32 PRICE, Richard E., Correspondence: Isms and Schisms: Culturalism versus Realism in Security Studies, **International Security**, v. 24, n. 1, 1999, p. 170.

33 HOPF propôs e explorou essa distinção entre construtivistas "críticos" e "convencionais" em The Promise of Constructivism, **International Security**, *op. cit.*, p. 171-200.

34 WENDT. Alexander. Constructing International Politics, *op. cit.*, p. 75. Sobre a epistemologia positivista construtivista, ver também CHECKEL. The Construtivist Turn, *op. cit.*, p. 327; SMITH, Steve. The Discipline of International Relations: Still an American Social Science, **British Journal of Politics and International Relations**, v. 2, n. 3, Newcastle-upon-Tyne (UK), 2000, p. 389-392. Um bom exemplo é dado por Jeffrey Legro para fornecer macro-correlações e micro-análises sobre causalidades a fim de corroborar sua teoria. LEGRO, Jeffrey. Which Norms Matter? Revisiting the 'Failure' of Internationalism, **International Organization**, v. 51, n. 1, Cambridge (MA), 1997, p. 31-63.

35 A exemplo de HOPF, em The Promise of Constructivism, **International Security**, *op. cit.*, p. 182.

36 DESCH. Culture Clash, **International Security**, *op. cit.*, p. 154.

37 WENDT, Alexander. On Constitution and Causation in International Relations. **Review of International Relations**, v. 24 (Special Issue) 1998, p. 5-36.

38 BARNETT, Michael. Culture, Strategy and Foreign Policy Change: Israel's Road to Oslo, **European Journal of International Relations**, v. 5, n. 1, Londres, p. 5-36.

39 BERGER. **Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan**, *op. cit.*; KATZENSTEIN. **Cultural Norms and National security: Police and Military in Postwar Japan**, *op. cit.*

40 RINGMAR, Erik. **Identity, Interest, and Action: A Cultural Explanation of Sweden's Intervention in the Thirty Years' War**. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1996. A relação entre identidade nacional e segurança nacional também é explorada por KOWERT, National Identity: Inside and Out, **Security Studies**, *op.cit.*, p. 1-34.

41 KIER. **Imagining War: French and British Military Doctrine between the Wars**, *op. cit.*

42 MEARSHEIMER, John J. A Realist Reply, **International Organization**, v. 20, n. 1, Cambridge (MA), 1995, p. 91. Ver também MEARSHEIMER. The False Promise of International Institutions, **International Security**, *op. cit.*, p. 39.

43 TANNENWALD, Nina. The Nuclear taboo: The United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use, **International Organization**, v. 53, n. 3, Cambridge (MA), 1999, p. 83-114; LEGRO, **Cooperation under Fire: Anglo-German Restraint during World War II**, *op. cit.*

44 KOWERT, Paul; LEGRO, Jeffrey. Norms, Identity and Their Limits, In: KATZENSTEIN (ed). **The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics**, *op. cit.*, p. 485-486 (nota de rodapé 81). Ver também em CHECKEL, Jeffrey T. The Constructivist Turn in International Relations Theory. **World Politics**, *op. cit.*, p. 329.

45 Ver, por exemplo, DESCH, Michael C. Correspondence: Isms and Schisms: Culturalism versus Realism in Security Studies, **International Security**, v. 24, n. 1, Boston, 1999, p. 180.

46 FARRELL, Theo; LAMBERT, Hélène. Courting Controversy, **International Studies**, v. 27, n. 3, Denton (TX), 2001, p. 309-326.

47 WARD, Thomas. Norms and Security: The Case of International Assassination, **International Security**, v. 25, n. 1, Boston, 2000, p. 106.

48 WENDT. Constructing International Politics, *op. cit.*, p. 76.

49 CAMPBELL, David. Violent Performances: Identity, Sovereignty, Responsibility, In: LAPID, Yosef; KRATOCHWIL, Friedrich (eds.). **The Return of Culture and Identity in IR Theory**. Boulder: Lynne Rienner, p. 103-120, 1997; MCSWEENEY, Bill. **Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations**. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1999; HERRING, Eric. Between Iraq and a Hard Place: A Critique of the British Government's Case for UN Economic Sanctions, **Review of International Studies**, 28, n. 1, Cambridge (UK), 2001, p. 39-56.

50 Por exemplo, ver WENDT. **Social Theory of International Politics**, *op. cit.*, p. 21-22.

51 PRICE, Richard M.; RÉUS-SMIT, Christian. Dangerous Liaisons? Critical International Theory and Constructivism, **European Journal of International Relations**, v. 4 , n. 3, Londres, 1998, p. 259-261.

52 ROSEN, Stephen P. **Societies and Military Power: India and Its Armies**. Ithaca (NI): Cornell University Press, 1999, p. 20. Rosen conclui que em tais casos seria melhor concentrar-se nas causas observáveis dos comportamentos.

53 John Duffield explica que "parte desse compartilhamento se dá de modo pouco privativos, a exemplo das "conversas nos clubes particulares". DUFFIELD (correspondência particular, 3/2002).

54 BYERS, Michael. **Customs, Power and the Power of Rules: International Relations and Customomary International Law** Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1999.

55 DUFFIELD. **World Power Forsaken: Political Culture, International Institutions, and German Security Policy after Unification**, *op. cit.***,** p. 36-37; JOHNSTON. **Cultural realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Ming China**, *op. cit.*

56 BERGER. Norms, Identity, and National security in Germany and Japan. In: KATZENSTEIN (ed.). **The Culture of National Security**, *op. cit.*, p. 317-356.

57 KIER. **Imagining War: French and British Military Doctrine between the Wars**, *op. cit.*, p. 30-31.

58 LEGRO, Jeffrey W. Culture and Preference in the International Cooperation Two-Step, **American Political Science Review**, v. 90, n. 1, Washington, DC, 1996, p. 124.

59 LEGRO, Jeffrey W. **Cooperation under Fire: Anglo-German Restraint during World War II**, *op. cit.*, p. 16.

60 CORTELL, Andrew P.; DAVIES JR, James W. Understanding the Domestic Impact of International Norms: Aresearch Agenda, **International Studies Review**, v. 2, n. 1, 2000, p. 70-72. É claro que ainda resta o problema de como calibrar a especificidade, durabilidade e concordância.

61 KOWERT; LEGRO, Jeffrey W. Norms, Identity and Their Limits, In: KATZENSTEIN (ed). **The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics**, *op. cit.*, p. 486.

62 LEGRO usa essa abordagem em **Cooperation under Fire: Anglo-German Restraint during World War II**, *op. cit.*

63 GEORGE, Alexander L. Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison, In: LAUREN, Paul Gordon (ed.) **Diplomacy: New Approaches in History, Theory and Policy**. New York: Free Press, 1979, p. 43-68.

[64] KISER Edgar; HECTHER, Michael. The Role of General Theory in Comparative-Historical Sociology, **American Journal of Sociology**, v. 97, n. 1, Chicago (IL), 1991, p. 1-30.

[65] Esse aspecto é discutido em WENDT, Alexander. The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. **International Organization**, Cambridge, MA, 41, n. 3, p. 353-355, 1987.

[66] KIER, Elizabeth. Culture and Military Doctrine: France between the Wars, **International Security**, v. 19, n. 4, Boston (MA), 1995, p. 74.

[67] KIER. **Imagining War: French and British Military Doctrine between the Wars,** *op. cit.*

[68] MEYER, John M.; BOLI, John; THOMAS, George M. Ontology and Rationalization in the Western Culture Account, In: SCOTT, W. Richard; MEYER et allii. **Institutional Environments and Organizations**, Thousand Oaks (CA): Sage, 1994, p. 9-27.

[69] GRAY, Colin S. Strategic Culture as Context: The First Generation of Theory Strikes Back, **Review of International Studies**, v. 25, n. 1, Cambridge (UK), 1999, p. 64.

[70] EVANGELISTA, Mathews. **Innovation and the Arms Race: How the United States and the Soviet Union Develop New Military Technologies**. Ithaca (NI): Cornell University Press, 1988.

[71] KREPINEVICH, Andrew F. **The Army and Vietnam**. Baltimore (MD): Johns Hopkins University Press, 1986.

[72] DOUBLER, Michael D. **Closing with the Enemy: How Gls Fought the War in Europe, 1944-45**. Lawrence: University Press of Kansas, 1994.

[73] CONFERÊNCIA ANUAL DA BRITISH INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION, 1992, Swansea., HERRING, Eric. **Nuclear Totem and Taboo**, p. 8. A noção de cultura como explicação de último recurso está presente no trabalho de ELKINS, David J.; SIMEON, Richard E.B. A Cause in Search of Its Effect, ou What does Political Culture Explain?, **Comparative Politics**, v. 11, n. 2, Nova Iorque (NI), 1979, p. 129-130.

[74] BARNETT, Michael (correspondência pessoal, 1/7/1999).

[75] CHECKEL. The Constructivist Turn in International Relations Theory, **World Politics,** *op. cit.*, p. 340-342.

p. 328; HANSENECLEVER, Andrew; MAYER, Peter; RITTERBERGER, Volker fazem pedido semelhante no trabalho **Theories of International Regimes**. Cambridge, U.K. Cambridge University Press, 1997, p. 173-174, 190.

[76] RINGMAR, **Identity, Interest and Action**. Para outro exemplo de um Estado preparando-se para usar a força para defender uma identidade não correspondida a seus interesses materiais ou poder militar, ver BUKOVANSKY, Mlada. American Identity and Neutral Rights from Independence to the War of 1812, **International Organization**, v. 51, n. 2, Cambridge (MA), 1997, p. 209-243.

[77] ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam F. History vs. Neo-Realism: A Second Look, **International Security**, v. 20, n. 2, Boston (MA), 1997, p. 209-243.

[78] LEGRO, MORAVCSIK. Is Anybody Still a realist?, **International Security**, *op. cit.*

[79] VASQUEZ, John A. The Realist Paradigm and Degenerative versus Progressive Research Programs: An Appraisal of Neotraditional Research on Waltz's Balancing Proposition, **American Political Science Review**, v. 91, n. 4, Washington (DC), 1997, p. 899-912.

[80] Ver artigos de WALTZ, Kenneth; CHRISTESEN, Thomas J; SYDER, Jack; ELMAN e ELMAN, e WALT, Stephen (o único a rejeitar o método Lakatiano de falseamento), em **American Political Science Review**, v. 91, n. 4, Washington, DC, p. 899-912.

81 LAKATOS, Imre. Falsification and the Methodology of Science Research Programs, In: LAKATOS, Imre; MUSGRAVE, Alan (eds.) **Criticism and the Growth of Knowledge**. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1970, p. 120-121.

82 HOPF, The Promise of Constructivism, **International Security**, *op. cit.*, p. 186-187. Hopf cita WALT, Stephen M. **The Origins of Alliances**. Ithaca (NI): Cornell University Press, 1987. Sobre as perspectivas construtivistas da dinâmica das alianças, ver RISSE-KAPPEN, Thomas. Collective Identity in a Democratic Community, e BARNETT, Michael N. Identity and Alliances in Middle East, In: KATZENSTEIN (ed.). **The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics**, *op. cit.*, p. 400-450; SCIMMELFENNING, Frank. NATO Enlargement: A Constructivist Explanation, **Security Studies**, v. 8, n. 2/3, Washington, DC, 1998/1999, p. 198-234.

83 HOPF. The Promise of Constructivism. **International Security**, *op. cit.*, p. 188.

84 WENDT, Alexander. **Anarchy Is What States Make of It**. Para comentários realistas sobre a visão do dilema da segurança de Wendt, ver GLASER, Charles L. The Security Dilemma Revisited, **World Politics**, v. 50, n. 1, Baltimore (MD), 1997, p. 196-198, e COPELAND, Dale C. The Constructivist Challenge to Structural Realism, **International Security**, v. 25, n. 2, Boston (MA), 2000, p. 187-212.

85 O que é observado por MAOZ, Zeev. The Controversy over the Democratic Peace: Rearguard Action or Cracks in the Wall?, **International Security**, v. 22, n. 1, Boston (MA), 1997, p. 185.

86 MAOZ, Zeev; RUSSET, Bruce. Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986. **American Political Science review**, v. 87, n. 3, Washington, DC, 1993, p. 624.

87 DIXON, William J. Democracy and the Peaceful Settlement of International Conflicts. **American Political Science Review**, v. 88, n. 1, Washington, DC, 1994, p. 14-32.

88 DOYLE, Michael W. Liberalism and World Politics, **American Political Science Review**, v. 80, n. 4, Washington, DC, 1986, p. 1152-1169.

89 MAOZ; RUSSETT. Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986, **American Political Science Review**, *op. cit.*, p. 624-638.

90 OWEN, John. How Liberalism Produces Democratic Peace, **International Security**, v. 19, n. 2, Boston (MA), 1994, p. 87-125.

91 Kenneth WALTZ também questionou a implicação da paz entre as democracias. A despeito de quantas democracias há no sistema, contanto que elas permaneçam anárquicas, WALTZ argumenta que os Estados permanecerão temerosos e a guerra sempre será possível. Contudo, ele passa à margem da questão central da relação entre normas liberais e a paz entre democracias ao aceitar que "democracias podem viver em paz com democracias". WALTZ. Structural Realism after the Cold War, **International Security**, v. 25, n.1, Boston (MA), 2000, p. 10.

92 LAYNE, Christopher. Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace, e SPIRO, David. The Insignificance of the Liberal Peace, **International Security**, v. 19, n. 2, Boston (MA), 1994, p. 5-49 e 50-86.

93 FARBER Henry S.; GOWA, Joanne. Politics and Peace, **International Security**, v. 20, n. 2, Boston (MA), 1995, p. 123-146.

94 MAOZ, Zeev; RUSSET, Bruce. Alliance, Wealth, Continuity and Political Stability: Is the Lack of Conflict between Democracies a Statistical Artifact?, **International Security Interactions**, v. 17, n. 4, 1992, p. 245-267.

95 MAOZ. The Controversy over the Democratic Peace: Rearguard Action or Cracks in the Wall?, **International Security**, *op. cit.*, p. 176.

96 RISSE-KAPPEN, Thomas. Democracy Peace – Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument, **European Journal of International Relations**, v. 1, n. 4, Londres, 1995, p. 491-517; OREN, Ido. The Subjectivity of the ´Democratic' Peace: Changing U.S. Perceptions of Imperial Germany, **International Security**,), v. 20, n. 2, Boston (MA), 1995, p. 146-185; KAHL, Colin H. Constructing a Separate Peace: Constructivism, Collective Liberal Identity and Democratic Peace, **Security Studies**, v. 8, n. 2/3, Washington, DC, 1998-1999, p. 94-144.

97 EYRE, Dana P.; SUCHMAN, Mark C. Status, Norms, and the Proliferation of Conventional Weapons, In: KATZENSTEIN (ed.). **The Culture of National Security**, *op. cit.*, p. 79-113.

98 Discuto em detalhe o modelo de organização das forças armadas no trabalho World Culture and the Irish Army, 1922-12, In: FARRELL; TERRIFF (eds.). **The Sources of Military Change: Military Organizations and their Changing Environments in the Modern Era**.

99 DEMCHAK, Chris. Complexity and a Midrange Theory of Networked Militaries. In: FARRELL; TERRIFF (eds.). **The Sources of Military Change: Military Organizations and their Changing Environments in the Modern Era**.

100 Kenneth WALTZ. **Theory of International Politics**. Reading (MA): Addison-Wesley, 1979, p. 127.

101 POSEN, Barry R., Nationalism, the Mass Army, and Military Power, **International Security**, v. 18, n. 2, Boston (MA), 1993, p. 82.

102 RESENDE-SANTOS, João. Anarchy and Emulation of Military Systems: Military Organization and Technology in South America, 1870-1930, **Security Studies**, v. 5, n. 3, Washington, DC, 1996, p. 211.

103 GOLDMAN, Emily O. Diffusion and Military Change in Ottoman Turkey and Meiji Japan In FARRELL e TERRIFF (eds.) **The Sources of Military Change: Military Organizations and their changing Environments in the Modern Era**.

104 WENDT, Alexander; BARNETT, Michael. Dependent State Formation and Third World Militarization., **Review of International Studies**, v. 19, n. 4, Cambridge (UK), 1993, p. 321-348. Wendt e Barnett medem a militarização de capital intensivo mundial examinando a relação arsenal bélico e contingente de todos os exércitos do mundo; KRAUSE, Keith. Insecurity and State Formation in the Global Military Order: The Middle East Case, **European Journal of International Relations**, v. 2, n. 3, Londres, 1996, p. 319-354.

105 DEMCHAK, Complexity and Midrange Theory. In: FARRELL; TERRIFF (eds.). **The Sources of Military Change: Military Organizations and Their Changing Environments in the Modern Era**, *op. cit.*

106 VASQUEZ, John A. **The Power of Power Politics**. Londres: Francis Pinter, 1983; VASQUEZ, The Realist Paradigm; LEGRO; MORAVCSIK. Is Anybody Still a Realist? **International Security**, v. 24, n. 2, Boston, 1999, p. 5-55.

107 Michael BARNETT trouxe essa questão: "Eu não conheço uma única pessoa que já tenha se convencido com as descobertas de seus rivais, pelo menos não até ao ponto de ele/ela desejar abrir mão de suas posições teóricas anteriores." (Comunicação particular, 20/3/2000).

108 WALT, Stephen M. **The Origins of Alliances**.

109 CURTI WOHLFORTH, William. **The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War**. Ithaca (NI): Cornell University Press, 1993.

110 SNYDER, Jack. **Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition**. Ithaca (NI): Cornell University Press, 1991.

111 VAN EVERA, Stephen. Hypotheses on Nationalism and War, **International Security**, v. 18, n. 4, Boston (MA), 1994, p. 26-33.

112 Wendt contra-argumenta que "a crescente dependência dos neo-realistas nos fatores sociais para cumprir sua tarefa explicativa sugere que, se em algum momento houvesse um candidato a um programa de pesquisa degenerativo na Teoria das Relações Internacionais, seria esse". WENDT, Alexandre. **Constructing International Politics**, *op. .cit.*, p. 79.

113 DESCH. Culture Clash, **International Security**, *op. cit.* p. 141. Uma perspectiva semelhante é apresentada no trabalho de NYE, Joseph S. Security Studies: Theory/Practice, **Cambridge Review of International Affairs**, v. 12, n. 2, Cambridge (UK), 1999, p. 43.

114 FINNEMORE, Martha. Norm, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism, **International Organization**, v. 50, n. 2, Cambridge (MA), 1996, p. 339-340; CHECKEL, Jeffrey T. International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide, **European Journal of International Relations**, v. 3, n. 4, Londres, 1997, p. 473-495; FINNEMORE Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change, **International Organization**, v. 52, n. 4, Cambridge (MA), 1998, p. 887-917; CORTELL; DAVIS. Understanding the Domestic Impact of International Norms, *op. cit.*, p. 77-79; CRONIN, *Community under Anarchy*, p. 130-132; THOMAS, Norms and Security, *op. cit.*, p. 131.

115 IKENBERRY John G.; KUPCHAN, Charles. Socialization and Hegemonic Power, **International Organization**, v. 44, n. 3, Cambridge (MA), 1990, p. 283-315.

116 FIELDS Frank E.; JENSEN, Jack J. Military Professionalism in Post Comunist Hungary and Poland., **European Security**, v. 7, n. 1, 1998, p. 117-156.

117 Isso é um problema porque as culturas nacionais e organizacionais, por definição, deveriam ser lentas para mudar. As culturas são definidas pelas normas dominantes que são geralmente tomadas como aceitas, e estão embutidas e apoiadas pelas instituições materiais. Uma mudança importante na cultura de uma coletividade envolve a substituição de normas dominantes por outras novas.

118 Para uma teoria de mudança cultural em acordo com essas perspectivas, ver FARRELL. Transnational Norms and Military Development: Constructing Ireland´s Professional Army. **European Journal of International Relations**, *op. cit.*, p. 78-85. Outras perspectivas construtivistas de mudança cultural incluem o trabalho de LEGRO, Jeffrey T. Whence American Internationalism, **Internatinal Organization**, v. 54, n. 2, Cambridge, (MA), 2000, p. 253-289.

119 RISSE-KAPPEN, Thomas. Ideas Do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War, **International Security**, v. 48, n. 2, Boston (MA), 1994, p. 185-214; EVANGELISTA, Mathew. **Unarmed Forces: The Transnational Movement to End the Cold War**. Ithaca (NI): Cornell University Press, 1999; BROOKS, Stephen G.; WOHLFORTH, William C. Power, Globalization, and the End of the Cold War: Reevaluating a Landmark Case for Ideas, **International Security**, v. 25, n. 3, Boston (MA), 2000/2001, p. 5-53.

120 Exemplos de testes da teoria competitiva incluem o trabalho de DUFFIELD. Political Culture and State Behavior; FEARON James D.; LAITIN, David D. Violence and Social Construction of Ethnic Identity. **International Organization**, v. 54, n. 4, Cambridge (MA), 2000, p. 850-877; KIER. **Imagining**

War: French and British Military Doctrine between the Wars, *op. cit*; LEGRO, **Cooperation under Fire: Anglo-German Restraint during World War II**, *op. cit.*; LAVOY, Peter, R.; SAGAN, Scott D.; WIRTZ, James J. (eds.). **Planning the Unthinkable: How New Powers Will Use Nuclear, Biological, and Chemical Weapons**. Ithaca (NI): Cornell University Press, 2000; e ZISK, Kimberly Marten. **Weapons, Culture and Self-Interest: Soviet Defense Management in the New Russia.** New York: Columbia University Press, 1997. Para exemplos da construção da teoria da cooperação, ver BUKOVANSKY. American Identity and Neutral Rights; TERRIFF. NATO and the Emulation of American Ideas, 1990-94, In: FARRELL; TERRIFF (eds.). **The Sources of Military Change: Culture, Politics, Technology**, *op. cit.*; e TRUBOWITZ, Peter; GOLDMAN, Emily O.; RHODES, Edward (eds.). **The Politics of Strategic Adjustment: Ideas, Institutions, and Interests**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1999.

121 CHECKEL adere a esta perspectiva no trabalho The Constructivist Turn in International Relations Theory. **World Politics**, *op. cit.,* p. 347.

O FEDERALISMO NA DIPLOMACIA BRASILEIRA: O INTERESSE DO ITAMARATY NAS AÇÕES EXTERNAS DE GOVERNOS SUBNACIONAIS

José Alexandre Lopes Pereira*

Resumo

De caráter recente, os estudos sobre os desdobramentos do federalismo na área de relações internacionais recebeu, pelo Itamaraty, a designação de "diplomacia federativa". Este artigo inicia-se com uma breve análise do federalismo no Brasil e de suas recentes dificuldades. Em seguida, explora-se a interpretação dada pela Chancelaria brasileira ao termo diplomacia federativa. Busca-se, igualmente, verificar a aplicabilidade do conceito de federalismo nas relações internacionais. Por fim, mostra-se que os temas como o da ação internacional de unidades subnacionais e da diplomacia federativa deverão ter uma maior importância no contexto brasileiro, em especial quanto à cooperação entre entes federados.

Abstract

The studies of federalism and its interfaces with international relations are recent and they have been labeled by the Brazilian Ministry of Foreign Relations as "Federative diplomacy". This article briefly describes the concept of federalism and its recent difficulties in Brazil. Then, the interpretation given by the Brazilian Ministry of Foreign Relations to the term federative diplomacy is explored. Moreover, the author verifies the applicability of the concept of federalism into international relations. In the conclusion, it is pointed that the subjects like the international role of subnational units might have a greater importance in the Brazilian context, namely regarding possible paths to cooperation.

Introdução

O surgimento da Assessoria de Relações Federativas (ARF), em 1997[1]" designada Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) a partir de julho de 2003", e de escritórios regionais de representação do Itamaraty em diversos Estados manifesta uma importante iniciativa do Governo Federal em dar resposta às ações internacionais das entidades políticas pertencentes à federação.

Levando em consideração o fato de que o Itamaraty considera as ações de Estados subnacionais e de municípios como um desdobramento do federalismo, este artigo procura descrever como o entendimento sobre esse tema espraia-se para a área de Relações Internacionais.[2] O trabalho está dividido em quatro partes. Primeiramente, o federalismo será apresentado à luz de textos de alguns estudiosos brasileiros escritos nos últimos anos, sob uma perspectiva histórica, com destaque para os problemas atuais do federalismo no Brasil. Em seguida, será feita breve apresentação de como o Itamaraty interpreta a ação internacional dos estados e municípios brasileiros. Na terceira parte, tratar-

Rev. Cena Int. 6 (2): 144-159 [Dez 2005]

* Mestre em Ciências Sociais, área de concentração em Relações Internacionais, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

se-á da aplicabilidade do federalismo nas Relações Internacionais. Por fim, será colocada em relevo a importância dos seguintes temas: ação internacional de unidades subnacionais e a diplomacia federativa.

1. O federalismo no Brasil

> (...) [S]istemas federativos flexíveis têm uma maior e melhor predisposição para lidar com os problemas globais e regionais do que os sistemas políticos unitários e ou autoritários.[3]

Pode-se descrever o federalismo como o sistema de "uma democracia pluralista na qual duas instâncias de governo, não estando uma completamente sujeita à outra, legisla e administra sua respectiva área de jurisdição de forma concorrente".[4] Ou, a partir da idéia de Elazar, para quem o federalismo seria "normalmente definido como um sistema político descentralizado, no qual um governo geral é constituído por um grupo (dois ou mais governos) que, sob esse arranjo, reserva para si poderes substanciais".[5] Essas definições são adotadas no presente artigo, considerando o seu escopo.

Para a prática de um jogo político competitivo e cooperativo dentro de uma democracia pluralista, uma federação apresenta diferentes regras, de acordo com o contrato firmado para a sua criação, isto é, conforme a sua Carta Constitucional. Vale ressaltar a importância em estabelecer-se o comprometimento – entre duas esferas distintas de governo – de dividir a jurisdição de forma concorrente numa parcela de território definida, sendo uma esfera em âmbito nacional e a outra, regional.

Essa divisão de poder deve, ademais, sofrer periodicamente o controle mútuo de seus membros. O conceito de *checks and balances*[6] representa, nesse sentido, a observação de um Poder público sobre os limites – e os possíveis abusos – de um outro Poder em sua esfera de atuação. No Brasil, por exemplo, os Estados subnacionais acompanham o desempenho do Governo federal no Congresso, por meio de seus representantes.

O federalismo poderia igualmente ser definido como um sistema político cuja principal ênfase estaria na cooperação e na competição entre poderes[7]. Dessa idéia deriva a afirmação de que esse sistema apresenta-se superior àqueles unitários e centralizadores, em especial no caso de países de grandes proporções e diferenças como o Brasil. Outras vantagens desse sistema também são apontadas por Proudhon.[8] Para esse autor, o pacto federativo apresentaria qualidades, em termos de liberdade e de justiça, superiores a outros arranjos de distribuição do poder público.

O federalismo surgiu, na prática política, primeiramente nos Estados Unidos. Para a formulação desse conceito, tiveram participação decisiva os artigos de Madison, Hamilton e Jay, publicados na imprensa de Nova Iorque entre 1787 e 1788, sob o pseudônimo de *Publius*. Esses autores buscavam lançar as bases de um Estado mais centralizador em suas funções, em lugar da confederação formada em 1781, após a independência norte-americana.[9]

Para Limongi, os autores d'**O Federalista** procuravam dar embasamento à idéia de que um governo popular era compatível com o espírito comercial da época. Também afirma que "[p]ela primeira vez, a teorização sobre governos populares deixava de se mirar nos exemplos da Antiguidade, iniciando-se, assim, sua teorização eminentemente moderna".[10]

No Brasil, devido às suas dimensões e diversidades, o conflito entre o centro e a periferia do poder constitui uma constante na história política do país desde a Independência. Verificava-se, já no Império, disputas entre o Imperador e a burocracia localizada no Centro-Sul em oposição às elites regionais.[11] No entanto, somente nos últimos anos do período imperial, o debate sobre o federalismo passou a tomar corpo. Durante todo o regime monárquico era patente o descontentamento com a centralização administrativa dos governos de D. Pedro I e de D. Pedro II.[12] A oposição ao centralismo tem um grande número de adeptos, especialmente entre os cafeicultores de São Paulo.[13]

Com a Constituição de 1891, tanto o federalismo quanto a forma republicana de governo foram adotadas. Aqui esse arranjo político surgiu a partir de um Estado centralizado, diferentemente do que ocorreu na matriz estadunidense.[14] O federalismo desse período já apresentava alguns dos problemas vistos hoje. Em ambos momentos históricos, percebe-se a existência de uma gigantesca disparidade de poder – político e econômico – entre seus membros federados.

Nessa primeira experiência de federalismo no Brasil, durante a República Velha, podem ser apontados vícios que levariam ao surgimento de uma constante oposição de diversos setores da sociedade por não se verem representados.[15]

Após a Revolução de Trinta, Vargas chegou ao poder com o auxílio das elites gaúcha e mineira, além do apoio dado pelos "tenentes". Após um breve período de disputas e manobras políticas, Vargas logrou estabelecer um regime ditatorial em 1937. Com o Estado Novo, não só se aboliu o federalismo, como também se impedia qualquer margem de manobra para o exercício de poderes regionais.[16]

Em 1945, com a queda de Vargas, o federalismo volta a ter importância na política brasileira, com a Carta Constitucional de 1946. Até 1964, os governos estaduais tiveram papel relevante, já que os estados subnacionais readquiriram autonomia. Aqui, o federalismo e a política, contudo, apresentavam diferenças significativas relativamente ao período 1889-1930. A urbanização, a industrialização, o crescimento das classes médias e do proletariado, o surgimento de movimentos sociais fizeram com que novas formas de condução da política se tornassem necessárias.[17]

Com o advento do regime de 1964, o modelo autoritário e centralizador de gestão retornou ao cenário político. Não obstante, diferentemente do primeiro período varguista, manteve-se a estrutura do federalismo. As relações federativas permaneciam, conduzidas, contudo, segundo os parâmetros estabelecidos pelo governo central, com o claro predomínio da esfera federal sobre a estadual.

A eleição indireta de Tancredo Neves para a presidência põe término ao regime militar, em 1984. Progressivamente, as unidades subnacionais passaram a reocupar papel de destaque no cenário político. A Carta de 1988 estabeleceu as regras do regime democrático federalista hoje vigente.

À diferença de outros períodos históricos, o federalismo brasileiro atual apresenta algumas falhas quanto ao conceito de "cooperação e competição" na opinião de diversos estudiosos do tema. As grandes disparidades regionais continuam a representar, certamente, um dos principais desafios a serem enfrentados. Se, antes, a preponderância de alguns estados (leia-se São Paulo, sobretudo) levava a um direcionamento significativo de recursos para determinadas áreas e regiões – ampliando as desigualdades regionais –, hoje, em lugar de cooperação, disputas quase predatórias têm caracterizado as relações entre os membros da federação. Como aponta Kugelmas

> Uma avaliação recente dos problemas do modelo federativo brasileiro acentua este caráter predatório (guerra fiscal) e a notável dificuldade em criar instrumentos de ação que sejam eficazes na prevenção de conflitos e no estabelecimento de incentivos para um jogo cooperativo, quer no sentido horizontal, entre os estados, quer no vertical, entre a União e as instancias subnacionais.[18]

O pacto federativo brasileiro necessita de reformulação com o intuito de corrigir os desdobramentos prejudiciais causados pela "guerra fiscal". Abrucio e Valeriano, ao apresentarem algumas das dificuldades surgidas com o atual desenho do federalismo no Brasil, concordam com o excerto acima. Na opinião dos autores, "(...) ao longo da redemocratização, as relações intergovernamentais foram predominantemente não cooperativas e predatórias".[19]

Esses autores asseveram como o conceito de federalismo desempenhou um papel importante em proporcionar um discurso democrático ao fim do regime militar. As unidades da federação passaram a desempenhar um papel cada vez maior no jogo político nacional e no processo de desmonte do Estado desenvolvimentista. No entanto, esse papel tem tendido para a um conflito entre as unidades subnacionais por recursos federais (a contratação de empréstimos externos com aval da União, e seu posterior não pagamento) e privados (a guerra fiscal no âmbito da atração de investimentos de multinacionais, por exemplo).

Outro ponto a ser mencionado quanto às deficiências do federalismo brasileiro pode ser encontrado nas idéias de Fiori. Esse autor aponta que, na atualidade, percebe-se um encaminhamento para uma maior descentralização das instâncias políticas na maior parte dos países do mundo.[20] Fiori entende que esse fenômeno, iniciado no Brasil com o fim do regime militar, é um federalismo "pragmático" ou "reativo", no qual a crise da década de 1980 e a reestruturação econômica durante a de 1990 têm contribuído para um arranjo político desprovido de solidariedade entre os membros da federação. A competição por uma maior integração nos circuitos produtivos do capital seria o maior objetivo das regiões federadas,

e não a gestão conjunta dos seus espaços. Assim, a globalização e o acelerado desenvolvimento do capitalismo seriam responsáveis por propiciar o fortalecimento de atores privados em detrimento do poder público a partir de mudanças – especialmente nos países fora da "Tríade" (Estados Unidos, União Européia e Japão) – na atividade econômica, no poder político e nas identidades coletivas. [21]

Apesar de críticas sobre seu funcionamento no Brasil, alguns autores (ABRUCIO, 2001; ARRETCHE, 1996; FIORI, 1995) ressaltam haver um balanço favorável com relação à experiência do federalismo brasileiro no pós-1985. A dualidade no exercício do poder – local e nacional – representa um aspecto positivo na maneira como estrutura-se a democracia no Brasil. Com efeito, o problema reside, não no sistema, mas em vícios decorrentes de como o federalismo tem sido praticado nos últimos vinte anos, o que constitui um sinal do aparente desinteresse, de nossa classe política, pelo bem comum.

Pelo fato de não existir uma subordinação dos governos regionais ao Governo central, abre-se espaço para uma longa discussão a respeito das áreas de atuação e de competência de uma e de outra instância. Mesmo quando são definidas as áreas de atribuição de uma esfera e de outra na forma de lei, é comum, em regimes federativos, que uma esfera influencie ou atravesse a outra. No caso brasileiro, alguns dos problemas do federalismo surgem por esse motivo.

Nesse sentido, cabe aqui enfatizar a necessidade de levar a cabo uma reforma federativa que vislumbre não só mecanismos de maior cooperação, mas também melhor redefinição das esferas de atuação de cada ente federativo. Uma maior cooperação poderia dirimir os inconvenientes da chamada guerra fiscal. Redefinir as esferas de atuação traria uma maior coordenação em atividades de áreas concorrentes, como na segurança pública, ou mesmo nas relações internacionais.

Importante ressaltar que, por conta da Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros receberam uma parcela de poder dentro do jogo federativo. Poderíamos afirmar que a federação brasileira é composta por Governo Federal, estados subnacionais e municípios. No entanto, são poucos os municípios que dispõem de poder e estrutura para ter papel relevante nesse jogo (poderíamos aqui sublinhar que a prática de ações internacionais por parte de alguns municípios seria uma das principais demonstrações de sua capacidade política). Apesar de sua fragilidade quando tomados individualmente, alguns municípios têm buscado reunir esforços para ações comuns por meio da formação de redes de municípios.

2. A ação internacional dos estados e municípios brasileiros e o Itamaraty

> [A] Assessoria de Relações Federativas (...) destina-se a fazer a interface do Ministério de Relações Exteriores com os Governos dos Estados e Municípios brasileiros, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas, tratativas com Governos estrangeiros, organismos internacionais e organizações não-governamentais.[22]

Após breve exposição sobre o federalismo e suas atuais dificuldades de funcionamento, pretendo descrever como o Governo federal, vale dizer, o Itamaraty, tem interpretado a ação internacional dos entes federados como um aspecto do federalismo. Na opinião aqui apresentada, a postura do Governo nacional é positiva, uma vez que propõe a criação de um mecanismo de cooperação. No entanto, permanece, em certos aspectos, reativa à maneira como estados e municípios têm participado das relações internacionais.

Para caracterizar a atuação do Itamaraty na assessoria e monitoramento da articulação externa das unidades subnacionais cunhou-se o termo diplomacia federativa. A diplomata Márcia Abreu afirma que a diplomacia federativa representaria:

> [uma] proposta de incentivar, apoiar e coordenar as ações externas de Estados (subnacionais) e Municípios, no intuito de ajudá-los a identificar novas oportunidades internacionais de cooperação, de comércio, de atração de financiamentos e de inovações tecnológicas, habilitando-os a atingir novos patamares de competitividade econômica e qualidade de vida. E nosso público alvo não se limita aos poderes públicos locais. Inclui também os grupos de interesse, o empresariado e suas entidades de classe, a representação política das Assembléias Legislativas, Câmaras Municipais, o setor acadêmico.[23]

De forma patente, a definição acima traduz uma atitude construtiva por parte do Ministério das Relações Exteriores. Ao possibilitar a coordenação de interesses de uma sociedade crescentemente heterogênea na arena internacional, a efetivação da diplomacia federativa justificar-se-ia como uma contribuição na área de políticas públicas, principalmente ao se levar em conta a relativa pouca publicidade das atividades ligadas à área internacional no Brasil.

Devido às transformações na sociedade e na economia – resultantes do processo cunhado, *grosso modo*, de globalização – e, possivelmente por conta do esforço em mudar o estereótipo de ser apontada como uma entidade corporativa e centralizadora, o Itamaraty tem procurado estabelecer laços de relacionamento com a sociedade brasileira (numa perspectiva de diplomacia pública), e em especial com representantes de outros poderes subnacionais dentro da federação, conforme ressaltado nesse artigo. A criação da Assessoria de Relações Federativas em 9 de junho de 1997, pelo decreto 2.246/97, cujo nome foi mudado, em 2003, para Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), constitui um dos aspectos dessa mudança, juntamente com o estabelecimento de diversos escritórios de representação nas principais capitais brasileiras.

Vista como a institucionalização de uma parceria entre o Poder central e os regionais, essa assessoria tem como objetivo, de acordo com a opinião de um diplomata, “trazer a política externa para a sociedade civil, dentro do sentido e respeitando a idéia de federação”.[24] E acrescenta, “a ARF [constituiria] um órgão coletor e coordenador de várias expressões regionais e sub-regionais, [um] canalizador das demandas para a formulação da Política Externa.”[25]

Uma grande diferença entre um sistema unitário e um federalista com relação à política internacional seria que, no primeiro sistema, haveria pouco espaço de atuação externa das unidades subnacionais, reflexo de sua já reduzida autonomia doméstica. Já em federações, os poderes locais teriam menores inconvenientes de levar a cabo ações de seu interesse no estrangeiro, principalmente por conta da sua relativa experiência em lidar com temas locais de forma individualizada ou em parceria com outros poderes.

Compartilhar a condução das políticas públicas representa um dos pontos fundamentais para fortalecer as ligações entre as diferentes esferas governamentais. Abrucio aponta o paradoxo de que, nos governos federativos modernos, apesar de divididas, as políticas públicas cada vez mais possuem uma maior interconexão.[26] Dessa afirmação, podemos deduzir que a diplomacia federativa pode ser traduzida como um aumento da parceria entre as diversas esferas de governo resultante, em parte, da necessidade de uma maior inter-relação entre as ações públicas.

Em um Estado democrático federal existe uma grande possibilidade de poderes locais desenvolverem interesse em perseguir uma política de ações externas paralelas e/ou complementares àquela do Governo central. Cabe acentuar que a democracia e a descentralização devem, quase obrigatoriamente, existir para possibilitar a instrumentalização de uma atuação internacional de poderes locais; vale dizer, a ocorrência de conflitos com Governo central não deve levar à obstrução das ações dos governos locais.

Um primeiro possível conflito já se encontraria na definição da atividade conduzida pelos entes federados. A literatura estrangeira aponta que estados subnacionais e municípios podem desenvolver uma “política externa”.[27] Na opinião do Itamaraty, apenas os Estados desenvolvem e conduzem política externa *stricto sensu*, as localidades limitam-se a realizar ações internacionais.[28]

Ademais, por conta das novas variáveis econômicas e políticas reformuladas e colocadas pelo processo de globalização, há um crescente interesse da sociedade e de instâncias política, em diferentes níveis, com relação à política externa. O Estado brasileiro preocupa-se com o fato de que possíveis ações de unidades subnacionais, dentro de uma nova realidade de interações com o estrangeiro e captações de recursos por parte dos governos locais, possam descaracterizar a política externa nacional.[29]

Uma breve revisão da literatura de política externa brasileira bastaria para reconhecer que o Itamaraty constitui o principal formulador e defensor dos interesses do Brasil no exterior. Pode-se perceber essa situação ao se levar em consideração que diversos autores utilizam, simultaneamente, sem colocar distinções ou ressalvas, as palavras diplomacia brasileira e Itamaraty. Com a instrumentalização da diplomacia federativa, verifica-se que o Itamaraty tem considerado o aspecto de não só aumentar seu contato com a sociedade civil e com outros níveis da máquina estatal, mas também manter seu papel constitucional de formulador da política externa dentro do Executivo a partir desse maior contato.

A facilidade de acesso à informação trazida pela globalização proporciona que indivíduos, antes pouco afeitos com assuntos da área de política externa, apresentem

demandas relativas a temas de relações internacionais. Essa demanda é, no âmbito do Estado Brasileiro, de competência do Itamaraty. No entanto, caberia aqui afirmar que a velocidade com a qual se deu o aumento dessa procura por informação, por parte de governos subnacionais por exemplo, não foi acompanhado por uma oferta adequada. Essa dificuldade em atender esse interesse crescente da sociedade é apontado no trecho abaixo, de acordo com Hirst e Lima:

> O novo internacionalismo, protagonizado por atores e redes fora do Estado, representa uma nova faceta no relacionamento externo do país. Pode-se dizer que esse novo internacionalismo é fruto da globalização, não apenas na esfera econômica que acentuou a interdependência entre as economias nacionais, mas no plano das relações sociais, culturais e políticas transnacionais. É, portanto, uma realidade que adquire sentido estrutural e não apenas conjuntural com a qual a diplomacia convencional se vê forcada a lidar.[30]

Devido à responsabilidade atribuída ao Itamaraty de conduzir nossa política externa, monitorar a ação política de unidades subnacionais tornou-se uma tarefa, a mais, dessa instituição. Na opinião de Abreu:

> haveria espaço, então (...) para que Estados e Municípios se engajem de forma intensa em um processo de exteriorização, (....) Essa ação externa das unidade federadas – ação externa, vejam bem, não política externa – deve ser conduzida em estreita coordenação com o Itamaraty. Não só porque podemos facilitar, utilizando nossa rede de postos no exterior, a circulação internacional de cidades e Estados. Também, e sobretudo, para assegurar que toda ação pontual esteja em consonância com os princípios diretores da política externa brasileira.[31]

A percepção da existência de ações internacionais, cada vez mais freqüentes, por parte dos governos de cidades e de estados subnacionais bem como o crescimento do interesse da sociedade e, no caso aqui estudado, de governos subnacionais, por política externa são os aspectos mais apontados pelo Itamaraty para justificar o estabelecimento da diplomacia federativa. A globalização, não obstante os mais diversos significados que esse termo recebe, tem aumentado a disponibilidade de informação para as sociedades. Esse fenômeno, por si só, já explica o aumento do interesse em relações internacionais para diversos grupos na sociedade civil, bem como para as subunidades da federação.

3. Aplicabilidade do federalismo nas relações internacionais

Na dissertação de mestrado, na qual esse artigo é baseado, buscou-se verificar a possível ligação entre os governos do Estado e da cidade de São Paulo com o órgão federal responsável pela definição e defesa da política nessa esfera, o Itamaraty, e em especial com o Escritório de Representação do Itamaraty em São Paulo (ERESP). De acordo com os

resultados encontrados, constatou-se que essa relação já existe, mas de forma incipiente; e – aos poucos – passa a existir um crescente interesse por parte das administrações públicas desses membros da federação pelos temas de Relações Internacionais.[32]

Igualmente foi dada considerada a atuação da cidade de São Paulo nas relações internacionais (comparativamente, o estado de São Paulo possui uma atuação muito diminuta). A ação de municípios na arena internacional já avança para além dos estágios iniciais. A Prefeitura de São Paulo possui uma ativa secretaria de Relações Internacionais; possivelmente a mais bem sucedida no país em termos de ações políticas e de captações de recursos, até o momento. A posição tomada nessa pesquisa com relação a essa atuação internacional é a mesma que a apontada por Oliveira em entrevista a um jornal. Ele faz a seguinte observação quanto a relação entre globalização e atuação internacional de municípios: "O impacto da globalização se dá no nível local e as respostas precisam ser dadas no nível local". Mas também faz ressalva:

> As cidades jamais vão substituir os Estados nacionais na formulação da política externa, que no Brasil é prerrogativa do Ministério das Relações Exteriores. (...) Mas há sem dúvida espaço crescente de atuação para as prefeituras.[33]

No exterior, existem estudos sobre a ação internacional de localidades, em especial daquelas que são parte de uma federação. No entanto, não há qualquer menção sugerindo a existência de uma "institucionalização" de uma sistemática e de uma política pública – nos moldes da diplomacia federativa – voltadas à condução e assessoria de forma cooperativa, por parte de Governos nacionais, da ação externa conduzida pelas unidades subnacionais.[34]

Haveria, contudo, a preocupação, por parte de diversos Estados, como o Canadá e os Estados Unidos, no que se refere à atuação de suas unidades subnacionais. Essa preocupação consubstancia-se na existência de regras, ou mesmo de uma estrutura para fazer o acompanhamento do trabalho externo de entes da federação.

A despeito da falta de menção à institucionalização de mecanismos de cooperação, é digna de nota a afirmação de um autor estrangeiro, Soldatos, na qual a racionalização da política externa realizada por uma soma de esforços entre o Governo federal e as unidades subnacionais pode produzir resultados extremamente positivos para a diplomacia nacional. Ao propor um processo de descentralização da política externa, no qual o Governo central coordena e monitora a ação externa da subunidade de forma a harmonizá-la com sua política internacional, Soldatos[35] indica as seguintes vantagens:

- a unidade subnacional promove seus interesses no exterior em concordância com os interesses gerais da nação,
- a região e o Governo central somam esforços e dividem custos e recursos,
- buscam-se complementaridades das ações realizadas.

O autor aponta, como empecilho para a efetivação dessas vantagens, o fato de que a racionalização de atuações internacionais conjuntas, entre as regiões e o Governo central, nem sempre ocorrem. O Governo federal, via de regra, coloca limites a esse mecanismo de cooperação devido:

- à soberania, um importante conceito tradicional, para a qual deve existir uma unidade de interesse nacional;
- ao monopólio da condução da Política Externa pelo Governo federal. Raramente esse *locus* do poder federativo está disposto a repartir suas atribuições, até então exclusivas, com as regiões;
- às dificuldades práticas existentes para harmonizar os diversos interesses das regiões;
- e às dificuldades e às incapacidades de o Governo central responder à situação de descentralização e de segmentação das políticas públicas.

Processos de integração regional possuem um lugar de destaque nesse debate. À medida que esses processos se aprofundam (Mercosul e Alca), e com o aumento de possibilidades de associações com outros blocos (acordo União Européia-Mercosul) e as negociações na Organização Mundial do Comércio, deverão aparecer um maior número de pontos de conflitos entre as políticas perseguidas pelo Governo federal e as unidades subnacionais. Na opinião aqui apresentada, a Chancelaria brasileira buscará formas de arrefecer possíveis desgastes, os quais poderiam constituir, aos olhos de outros países, um conflito interno, o que traria riscos de minar a capacidade negociadora do Brasil.

A diplomacia federativa representa uma novidade em termos de relacionamento do Itamaraty com a sociedade brasileira. A criação dessa política não só possibilita um canal de comunicação entre diferentes esferas do poder público, mas coloca em debate algumas possibilidades, em termos de benefícios e parcerias, passíveis de existir, conforme a necessidade e a criatividade daquelas unidades subnacionais presentes na arena internacional.

Por um lado, para o Itamaraty, uma das maiores preocupações com a criação dessa política pública seria a manutenção do imperativo em manter sua centralidade como órgão decisor das relações internacionais do Brasil, de forma que as ações das unidades subnacionais tendem a se adequar aos pressupostos da Política Externa. Por outro lado, essa instituição também valoriza o dinamismo característico das atuações conduzidas pelos representantes das localidades. Vale dizer, a diplomacia federativa reveste-se de importância na medida em que estimula a efetivação de ações internacionais por parte de governos subnacionais de forma harmonizada e cooperativa, ao mesmo tempo em que garante a primazia do Itamaraty na condução da Política Externa.

A globalização, como fenômeno de transformação de nossa realidade, contribui para dar uma maior autonomia às unidades subnacionais. Assim, há espaço para a condução de

ações exteriores, por parte de localidades, de forma não totalmente subordinada ao Governo federal. A política proposta pelo conceito de diplomacia federativa e a ação externas das unidades subnacionais (ou seja, os principais fenômenos da aplicação do federalismo nas relações internacionais no Brasil) podem ser, portanto, entendidos como exemplos resultantes – em grande medida – do processo de globalização em regimes democráticos federativos.

Conclusão

O principal objetivo desse artigo consistia em apresentar, de forma breve, um assunto ainda pouco explorado: a correlação existente entre o federalismo e as relações internacionais no Brasil. Não só a formulação de um conceito de diplomacia federativa, mas também a crescente atuação externa de governos subnacionais constituem o principal resultado dessa correlação.[36]

O federalismo, como praticado no Brasil, apresenta problemas decorrentes do seu desenho institucional. A existência de uma interface entre esse tema com a área de relações internacionais faz do federalismo um assunto ainda mais complexo devido, principalmente, às possibilidades de parcerias entre governos subnacionais com os diversos atores da arena internacional. A complexidade reside no fato de essas ações não necessariamente contarem com o apoio e com anuência dos órgãos nacionais responsáveis pela condução da Política Externa (no caso brasileiro, o Itamaraty).

Apesar de relacionamentos entre Estados nacionais e regiões de outros Estados não representarem uma novidade, nunca antes tal forma de parceria mostrou-se tão freqüente. No entanto, há de se ter em vista que essas situações podem constituir mais um campo de conflito entre os membros da federação brasileira, caso não exista algum tipo de coordenação. Nesse sentido, o conceito de diplomacia federativa talvez signifique uma melhor utilização da experiência desenvolvida tanto pelas localidades inseridas internacionalmente (a cidade de São Paulo, por exemplo), quanto pela própria Chancelaria brasileira.

Ademais, a descentralização trazida pelas ações internacionais das regiões brasileiras é positiva no sentido em que pode proporcionar incentivo para democratizar o debate sobre política externa, geralmente um tema reservado apenas a alguns poucos iniciados na Academia e no Governo federal. Em um contexto de globalização estimulando sentimentos de não solidariedade entre regiões, a diplomacia federativa, na figura da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, pode representar justamente o fórum de discussão entre as regiões de formas de parceria e de cooperação na arena internacional.

Notas

1 Pelo decreto 2.246/97, de 9/6/1997.

2 Na Constituição de 1988, o Artigo 21 determinada a competência da União no que diz respeito à atuação internacional. Verifica-se que não há espaço constitucional para a ação de unidades subnacionais. Segundo o Artigo, compete à União:

I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

II – declarar guerra e celebrar a paz;

III – assegurar a defesa nacional;

IV – permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

V – decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal.

Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil,** 1988. São Paulo: Saraiva, 1998.

3 DUCHACEK, Ivo. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, Hans & SOLDATOS, Panayotis (org.). **Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units**. New York: Oxford Claredon Press, 1990, p. 15.

4 *Ibid.*, p. 13.

5 ELAZAR, Daniel. Federalismo. **Revista Arché**, ano III, n. 7, São Paulo, 1994, p. 7

6 Conforme Elazar, toda instituição deve sofrer limitações por parte de outra, ao mesmo tempo em que possui autoridade e autonomia para a sua sustentação política e social. ELAZAR, Daniel, *op. cit.*, p. 11.

7 ABRUCIO, Fernando. Os barões da federação. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 1996, p. 17.

8 Para Proudhon, apenas o sistema federativo apresentaria a possibilidade de reunir, numa sociedade, a justiça, a ordem e a liberdade, ao mesmo em que respeitaria a variedade de tempos, lugares e naturezas distintas de uma nação. Seria um contrato político, no qual “os contratantes (...) ao se obrigarem somente sinalagmaticamente e comutativamente uns em relação aos outros, reservam-se individualmente, formando o pacto, mais direitos, liberdade, propriedade, do que o que abandonam”. Assim, a federação representaria, na visão do autor, “o oposto da hierarquia ou da centralização administrativa e governamental, que distinguem, *ex aequo*, as democracias imperiais, as monarquias constitucionais e as repúblicas unitárias”. PROUDHON, J.P.. Do Princípio Federativo e da necessidade de reconstruir o Partido da Revolução. Lisboa: Ed. Colibri, 1977, p. 57

9 LIMONGI, Fernando. **O Federalista**: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco (org.). **Os clássicos da política**, v. 1. São Paulo: Ática, 1991, p. 243-287.

10 *Ibid.*, p. 247

11 Na opinião de Rodrigues, a dimensão geográfica e cultural brasileiras correspondem a fatores que preparam o terreno para as disputas entre os governos central e regionais desde os primórdios da Independência: “Throughout the Monarchy (1822-1889) there were permanent tensions between the central government and revolutionary movements that often led to bloody local uprisings. In the parliament there were those who championed centralization and descentralization: the former bolstered by political realism and fed by Portuguese inheritance; the latter encouraged by regional interests and

the growing influence of North American federalism." RODRIGUES, Gilberto M. A. **Impacts of Globalization on Strategies for Competition in Subnational Governments: the Case of Brazil**. Trabalho apresentado no congresso "Federalism in a Globalizing World", 5-6 de agosto de 2003, organizado pelo Forum of Federations. Cf. www.forumfed.org. (última visita): 15/12/2003.

[12] Fernando Abrucio lembra **O norte agrário e o Império**, de Evaldo Cabral de Mello, como referência dos conflitos entre as províncias regionais e o governo no centro-sul. No livro, o autor afirma que "[é] importante lembrar que as desigualdades regionais perpassará por todo o processo de conclusão do federalismo e do Estado nacional em nosso século (XX)." MELLO, *apud* ABRUCIO, Fernando. Os barões da federação, *op. cit.*, p. 29.

[13] Quando da fundação do Partido Republicano Paulista, em 1872, já se discutia o papel político diminuto da Província de São Paulo no Império. A elite paulista ressentia-se de o poder político de seu Estado estar muito aquém do seu poder econômico. À época, como solução, havia duas propostas: o separatismo e o federalismo republicano. De fato, com o café, a Província de São Paulo enriqueceu, enquanto participação econômica das outras províncias diminuíra. Nessa época, criou-se a metáfora de que São Paulo era uma "locomotiva que puxava vagões vazios". A elite paulista desejava um arranjo político para atender seus principais anseios: recursos maiores para financiar a imigração de mão-de-obra para o café, maior liberdade de ação para negociar – empréstimos e comércio – com o exterior, maior autonomia regional, e a abolição da escravidão. A Proclamação da República, articulada por militares e cafeicultores, terminou por fazer prevalecer o federalismo. Posteriormente, após o fim da República da Espada, os paulistas passaram a ter o papel político que almejavam.

[14] ABRUCIO, Fernando; COSTA, Valeriano M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad Adenauer, 1998.

[15] O período da República Velha foi marcado pela predominância política das oligarquias, em especial das mais poderosas: a paulista e a mineira. Na década de 1920, no entanto, outros setores da sociedade – como o jovem oficialato do Exército e os grupos urbanos – passaram a contestar o domínio político oligárquico.

[16] ABRUCIO, Fernando. Os barões da federação, *op. cit.*,, p. 35. 1996.

[17] O período entre 1946 e 1964 caracterizou-se pela instabilidade política: apenas dois presidentes da República cumpriram seus mandatos (Dutra e Kubitschek), enquanto outros três tiveram seus mandatos abruptamente interrompidos (Getúlio Vargas, Jânio Quadros, João Goulart).

[18] KUGELMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José (org). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001, p. 41.

[19] ABRUCIO, Fernando; COSTA, Valeriano M. F., **Reforma do Estado e o contexto federativo**, *op. cit.*, p. 21.

[20] FIORI, Luís José. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO Rui de Britto A.; Barros Silva, Pedro Luiz (orgs.) **A federação em perspectiva**. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 20.

[21] *Ibid*, p. 26

[22] BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Assessoria de Relações Federativas. Cf. www.mre.gov.br/federativas.htm (última visita: 14/07/2000, documento impresso fornecido pelo ERESP em 18/04/2002).

[23] ABREU, Márcia Donner. O Município e o desenvolvimento sustentável: propostas e oportunidades globais, ações locais, palestra proferida no "Seminário sobre Saneamento Básico do Vale do Itajaí", Blumenau, 13-14/10/1997. p. 1. documento mimeo.

[24] Entrevista do autor a funcionário do ERESP, Sr. Antonio Humberto Fontes Braga, em 18/04/02.

[25] Entrevista do autor a funcionário do ERESP, Sr. Antonio Humberto Fontes Braga, em 18/04/02.

[26] ABRUCIO, Fernando; SOARES, Márcia M. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001, p. 99.

[27] KINKAID, John. **Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-State: Conflict and Co-operation**. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis (org.). **Federalism and International Relations : The Role of Subnational Units**. Nova Iorque: Oxford Claredon Press, 1990, p.157

[28] ABREU, Márcia. O município e o desenvolvimento sustentável , *op. cit.* , p. 1. documento mimeo.

[29] Entrevista do autor a funcionário do ERESP, Sr. Antonio Humberto Fontes Braga, em 18/04/02.

[30] HIRST, Mônica; LIMA, Maria R. S. de Democracia e política externa. **Contexto internacional**, v. 11, n. 2, São Paulo, 2002, p. 20.

[31] ABREU, Márcia D. O município e o desenvolvimento sustentável , *op. cit.* , p. 1.

[32] Para o Sr. Antonio Humberto Fontes Braga, diplomata funcionário do ERESP, há ainda pouco contato com a sociedade. O trabalho desse escritório geralmente relaciona-se com outros órgãos governamentais e com poucas instituições da sociedade civil, como a FIESP. Fonte: Entrevista do autor a funcionário do ERESP, Sr. Antonio Humberto Fontes Braga, em 14/07/03.

O secretario de Relações Internacionais da PMSP Sr. Jakobsen, concorda que esse contato é reduzido, geralmente sua secretaria comunica-se diretamente com a AFEPA, em Brasília, quando necessita de suporte. Fonte: Entrevista do autor ao Secretário de Relações Internacionais do Município de São Paulo, Sr. Kjeld Jakobsen, em 27/05/03.

Com o tempo, tanto a Secretaria de Relações Internacionais da PMSP, quanto o ERESP, deverão firmar-se como instituições e, muito possivelmente, passarão a manter vínculo mais forte à medida que adquiram maior conhecimento de seus respectivos trabalhos.

[33] Cidades brasileiras fecham acordos internacionais. **O Estado de S. Paulo**, 3/7/2002. Caderno Cidades, C, p. 1.

[34] KEATING, Michael. **Paradiplomacy and Regional networking**. Paper apresentado no Forum of Federations: An International Federalism. Hannover, Outubro, 2000; KINCAID, John. Constient Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Co-operation. In: MICHELMANN, Hans & SOLDATOS, Panayotis (orgs.). **Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units**. New York: Oxford Claredon Press, 1990.

[35] SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis (orgs.), *op. cit.*.

[30] A pesquisa sobre as ações internacionais de unidades subnacionais brasileiras tem apresentado, nos últimos três anos, alguns resultados importantes. Há, no entanto, um vasto campo a ser estudado. Há diversos artigos disponíveis na *internet* de Gilberto Marcos Antonio Rodrigues, que realizou recentemente a defesa de sua tese de doutorado sobre o tema. Outra importante contribuição é a pesquisa realizada em parceria entre os pesquisadores do FUNDAP, da PUC-SP e do CEDEC. Essa pesquisa, intitulada “Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana”, já resultou em diversos relatórios e eventos. Há, ademais, dois trabalhos, infelizmente não publicados, realizados por diplomatas no âmbito do

Curso de Estudos Avançados (CAE). O primeiro por Antenor Bogea (**Diplomacia Federativa**, 2001) e o segundo por José Vicente da Silva Lessa, (**A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais**, 2003). Além dos municípios, dos estados subnacionais e, em instância federal, do Itamaraty, o tema é de interesse da Assessoria de Cooperação Internacional Federativa e da Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil, criada em 2003.

[36] Para saber mais sobre o tema, os trabalhos abaixo apresentam contribuições significativas:
VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini. **A Dimensão Nacional e as Relações Internacionais**. EDUSC: São Paulo, 2004.
RODRIGUES, Gilberto Antonio Marcos. **Política Externa Federativa. Análise das Ações Externas de Estados e Municípios Brasileiros**. São Paulo. Tese de Doutoramento. PUC, 2004.
SARAIVA, José Flávio Sombra. Á busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil,; **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 2, Brasília/2004.
Há, no âmbito do Curso de Altos Estudos do Itamaraty, outros trabalhos não publicados sobre o tema: BOGEA, Antenor. **Diplomacia Federativa**, 2001; e LESSA, José Vicente da Silva. **A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais**, 2003.

Bibliografia

ABREU, Márcia D. **O Itamaraty e a diplomacia federativa**. Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores. Impresso.

____. O município e o desenvolvimento sustentável: propostas e oportunidades globais, ações locais, palestra proferida no "Seminário sobre Saneamento Básico do Vale do Itajaí", Blumenau, 13-14/10/1997. Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores. Documento mimeografado.

ABRUCIO, Fernando. Os barões da federação. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 1996.

____. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José M. B. **Federalismo no Brasil e na Alemanha**. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001.

_____; COSTA, Valeriano M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad Adenauer, 1998.

_____; SOARES, Márcia M. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, ano 11, junho de 1996, p. 44-66.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. São Paulo: Saraiva, 1998.

ELAZAR, Daniel. Federalismo. **Revista Arché**, ano III, n. 7, São Paulo, 1994, p. 5 – 32

Estado de S. Paulo (O), Cidades brasileiras fecham acordos internacionais, 3/7/200, Caderno Cidades, Caderno C, p.

FIORI, Luís José. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO Rui de Britto A. & Barros Silva, Pedro Luiz (orgs.) **A federação em perspectiva**. São Paulo, FUNDAP, 1995.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria R. S. de Democracia e política externa. **Política Externa**, São Paulo, v. 11, n. 2, 2002, p. 78-98

KEATING, Michael. **Paradiplomacy and Regional Networking.** Paper apresentado no Forum of Federations.: An International Federalism, Outubro, 2000. www.forumfed.org., última visita em, 27/11/2003.

PROUDHON, J.P... Do Princípio Federativo e da necessidade de reconstruir o Partido da Revolução. Lisboa: Ed. Colibri, 1977.

KUGELMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm & CARNEIRO, José (org). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001.

WEFFORT, Francisco (org.). **Os clássicos da política**, v. 1. São Paulo: Ática, 1991.

MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis (orgs.). **Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units**. Nova Iorque: Oxford Claredon Press, 1990.

PEREIRA, José Alexandre L. Diplomacia federativa: o escritório de representação do Itamaraty na cidade de São Paulo, motivações e perspectivas, Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2004.

RODRIGUES, Gilberto M. A. Política externa federativa, Network, Centro de Estudos das Américas/UCAM, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, set.-dez. 1998.

______. **Globalización y gobiernos subnacionales en Brasil**. International Forum on Federalism in Mexico, 15-17 November 2001. http://www.ciff.on.ca/Reference/documents/MX-936_1_files/Papers/Rodrig.htm (última visita em 15/12/2002).

______. Impacts of Globalization on Strategies for Competition in Subnational Governments – the Case of Brazil. Paper apresentado no seminário Federalism in a Globalizing World, 5-6 de agosto de 2003. A Conference of the Forum of Federations. www.forumfed.org., última visita em, 27/11/2003.

A ÁFRICA DO SUL E O IBSA: CONSTRANGIMENTOS E DESAFIOS

Darlene Miller*

Resumo

O artigo discute o significado do IBAS para a África do Sul no âmbito da política externa sul-africana do período pós-*apartheid*. Procura-se identificar as relações de poder que constrangem e dão fôlego à capacidade de liderança do país. A primeira parte do texto aborda a ambivalência da África do Sul, que oscila entre o populismo e a obediência aos ditames globais. Na segunda parte, essa oscilação é traçada em termos nacionais, regionais e globais. Por fim, são consideradas as implicações das intervenções estatais a favor de um papel de liderança global e regional para a África do Sul, de maneira a demonstrar que, ao mesmo tempo em que o seu poder regional gera as forças necessárias para desafiar a hegemonia global, a ambivalência do poder estatal sul-africano subtrai o potencial de liderança sul-africana.

Abstract

This paper discusses the meaning of IBSA in South-African foreign policy in the post-*apartheid* period. The paper tries to identify the power relations that simultaneously constrain and enhance South Africa's leadership capacity. The first part of the paper discusses the ambivalence of South Africa, which oscillates between populism and obedience to global dictates. In the second part, this oscillation is considered in national, regional, and global terms. Finally, the article considers the implications of State interventions to further South Africa's global and regional leadership role. While South Africa's regional power creates the potential for a regional challenge to global hegemony, the ambivalence of state power in the new South Africa negates the leadership potential of post-Apartheid South Africa.

Introdução

Após o primeiro encontro ministerial do Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBSA), o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, foi claro ao enfatizar que o IBSA não busca criar novas divisões geopolíticas. “Este é um grupo para propagar boa vontade e uma mensagem de paz; não somos contra ninguém”, disse Amorim.[1] Recentemente, questionados por delegados do *Africa Institute of South Africa* (AISA), representantes do Ministério das Relações Exteriores russo destacaram o IBSA como uma nova plataforma de cooperação entre os países semi-industrializados (junho de 2004). Repetiram a mesma advertência: “Não estamos buscando novas divisões globais”. Ainda assim, a iniciativa de criação do IBSA tem sido caracterizada por alguns como um pacto entre três dos principais gigantes do Sul que procura “rivalizar com o domínio do Norte” e “inclinar a escala global de volta ao equilíbrio”.[2] Essas perspectivas divergentes em torno do IBSA capturam as possibilidades contrastantes dessa aliança Sul-Sul.

No Fórum Trilateral, realizado em Nova Délhi, de 2 a 5 de março de 2004, consultas a outros países em desenvolvimento e ao G20+ parecem ter sido deixadas em aberto,

Rev. Cena Int. 6 (2): 160-180 [Dez 2005]

* Departamento de Sociologia, Rhodes University, Grahamstown, África do Sul Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), 21-24/7/2004, Rio de Janeiro, Brasil.

compromisso de procurar um *modus operandi* para que ocorram. Um enfoque pragmático sobre vários compromissos setoriais (aviação e navegação, turismo, comércio e investimento, infra-estrutura, geração de empregos, ciência e tecnologia, construção civil, energia, defesa, educação e desenvolvimento local) orientou as deliberações no Fórum. A necessidade de colaboração em torno da tecnologia industrial dos países do IBSA e de tornar disponíveis produtos farmacêuticos de baixo custo, baixo preço, seguros e eficientes, caracterizaram a área contenciosa do TRIPs (*Trade-Related Aspects of Intelectual Property Rights Agreement*-Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio) e a indústria de medicamentos genéricos. A sinergia crescente entre as três economias nesses setores foi o que informou essas discussões, em vez de questões de justiça social, que permeiam a divisão Norte-Sul. O acordo para lançar um Fundo para a Redução da Pobreza e a Fome demonstra sua consciência do IBSA a propósito do impacto desigual da globalização, ainda que não se tenha mencionado qualquer desafio conjunto ao mundo desenvolvido e, em particular, aos Estados Unidos. As esperanças geradas pelo papel de liderança do G3 no G20+, em Cancún, quando da escaramuça com os gigantes do Norte, parecem, pelo menos por enquanto, ter perdido espaço para um plano provisório e progressivo. A nova postura defendida é a de um esforço prático e comedido, justaposto a conversações globais.

O presente artigo busca discutir se esse compromisso "brando" corresponde ou não à direção do desenvolvimento nacional, regional e global da África do Sul; discute também as relações de poder que constrangem e, ao mesmo tempo, dão fôlego à capacidade de liderança sul-africana. A primeira parte do texto aborda a ambivalência dessa potência que oscila entre o populismo e a obediência aos ditames globais. Na segunda parte do texto, essa oscilação é traçada em termos nacionais, regionais e globais, incluindo uma revisão dos programas *New Partnership for Africa's Development* (Nova Parceria para o Desenvolvimento da África-NEPAD) e *African Renaissance* (Renascimento Africano); são discutidas também a busca de espaço pelo capital sul-africano e a forma pela qual as relações de poder regional, o NEPAD e o Renascimento Africano estão envolvidos nos processos de acumulação regional. Na conclusão são consideradas as implicações das importantes intervenções estatais a favor de um papel de liderança global e regional para a África do Sul. Ao mesmo tempo em que o seu poder regional gera as forças necessárias para desafiar a hegemonia global, a ambivalência do poder estatal sul-africano nega o potencial de liderança da África austral do pós-*apartheid*.

1. O contexto nacional: a África do Sul dez anos depois

A África do Sul pós-*apartheid* freqüentemente parece reforçar a máxima weberiana de que as idéias que visam à mudança são desgastadas pelo processo histórico – "codificadas e transformadas em rotina por seus intérpretes, aproximadas gradualmente do *status quo*". Quando o *apartheid* terminou formalmente, a África do Sul era o país mais desigual do globo. Deixemos um único dado comparativo elucidar os demais: em 1993/1994, a renda

média das famílias brancas[3] era 7,4 vezes maior do que a das famílias negras, 4,4 vezes maior do que a das famílias mestiças e 2,4 vezes maior do que a das famílias indianas.[4] A resposta do Congresso Nacional Africano (CNA) a esse desafio foi lançar o Programa de Reconstrução e de Desenvolvimento (RDP). Com o RDP, o governo implementou políticas redistributivas que se voltavam para as necessidades básicas da grande maioria sul-africana, mediante a erradicação da pobreza e a construção de um futuro democrático, não-racial e não-sexista.

Os elementos centrais do RDP eram cinco: atender a necessidades sociais básicas, desenvolver recursos humanos, reestruturar a economia, democratizar o Estado e a sociedade, e mobilizar a população para garantir o sucesso da implementação do Programa. O programa foi criado no bojo de um momento emancipatório pelo qual passava a África do Sul e refletiu uma linha tênue que tinha sido o elemento central da disputa pelo poder político no país. Agora, o exato traço dessa linha – marxista, socialista, social-democrata, ou até mesmo keynesiana – é difícil de ser estabelecido, mas a mensagem do RDP era clara: o governo da África do Sul administraria remédios para curar a miríade de males sociais oriundos do passado. Ser democrático na nova África do Sul – as esperanças daquele momento o exigiam – era pôr fim ao abismo entre ricos e pobres.

Menos de dezoito meses depois de ter sido anunciado, o RDP foi substituído por um plano macro-econômico conhecido como GEAR (*For Growth, Employment and Redistribution*), cujo objetivo era a redução dos gastos públicos (até 3% do déficit orçamentário), a privatização das grandes corporações e monopólios estatais, a vinculação do crescimento dos salários à produção, a liberalização do comércio e de capitais, bem como a introdução de incentivos fiscais para promover o investimento interno. Como um de seus autores afirmou, “o principal objetivo era o de sinalizar para os potenciais investidores o compromisso do governo (e especificamente do CNA) com a ortodoxia [econômica].”[5] Afora a questão da AIDS, nada tem sido mais debatido com maior paixão e energia na África do Sul pós-*apartheid* do que essa mudança na política macro-econômica.

A transição sul-africana não foi tão miraculosa como se supõe, tendo sido sustentada pela continuidade administrativa garantida pelas *Sunset Clauses* – que permitiram a manutenção dos empregos dos burocratas do *apartheid* – e pela proteção constitucional à propriedade privada.[6] Ao mesmo tempo, o papel dos interesses externos em mudar a mentalidade do CNA foi decisivo, fato recentemente confirmado, por exemplo, por um ex-embaixador norte-americano que afirmou que sua embaixada “deu grande atenção à [necessidade de o CNA] pensar cuidadosamente sobre as políticas econômicas a serem adotadas”.[7] Esses desenvolvimentos possibilitaram ao CNA implementarem políticas quase neoliberais que visualizassem o interesse nacional mais em termos de mercado. Na realidade, porém, o processo de continuidade burocrática tem sido desigual na promoção de debates no campo político e econômico. Em consonância com as interpretações de Weber, o velho *status quo* do mercado foi reafirmado com a ajuda dos analistas políticos e tecnocratas, cujos cenários tomaram como referência a direção global para a acumulação irrestrita.

Existe no CNA uma tensão criativa entre três estilos de liderança: a liderança forte, diferentes formas de *expertise* técnica e a liderança guiada pela preocupação com a manutenção da democracia. Essa conjunção entre liderança imperial, a voz dos especialistas e a retórica democrática tem marcado fortemente as políticas públicas nos anos pós-*apartheid*. O pouco que Thabo Mbeki tem feito desde o fim do *apartheid* sugere que tenha mudado seu estilo de tomar decisões – “a portas fechadas e [depois transferindo-as] para escalões mais baixos”[8] –, desenvolvido ao longo de sua carreira como funcionário do CNA. Dá-se crédito a essa percepção pelo fato de que, ao tomar posse, Mbeki centralizou o poder, o que levou um observador a descrever sua presidência como “imperial”. O CNA certamente experimentou uma forma de *Glasnost* após a queda do Muro de Berlim, mas sua capacidade de debater o significado desse processo, no âmbito de seus quadros e com seus aliados, sofreu um retardo, uma vez que teve que fazer face a uma tarefa ainda mais desafiadora – a própria transição da África do Sul.[9] Discordâncias no CNA e no seio da aliança, conseqüentemente, são administradas por uma mistura de ambigüidade legal e de oportunismo político, mascarada pelos discursos hiperbólicos do mercado e da democracia. Não obstante, Mbeki mostrou que pode lidar com a oposição interna de modo forte e decisivo. Deve-se ter certeza de uma coisa: a mudança de direção não poderia acontecer não fosse o fato de o CNA ter um alto grau de legitimidade e porque, como notado anteriormente, o presidente da África do Sul dirige um país totalmente diferente do que foi visualizado dez anos atrás.

2. O contexto regional: regionalismo pós-*apartheid*

2.1. O Sul da África na era do *apartheid*

Após a Segunda Guerra Guerra Mundial, os regimes liderados por colonos brancos na África do Sul, Rodésia e Moçambique encontravam-se isolados da comunidade internacional. A aliança política entre o regime sul-africano e outras elites de colonos brancos levou a uma grande polarização na região. A África do Sul incorporou economicamente o Botsuana, a Suazilândia e a Namíbia por meio da União Alfandegária Sul Africana (*Southern African Customs Union*-SACU), sendo a Namíbia, *de facto,* um membro sob administração a sul-africana. Nos anos 1960 e início dos anos 1970, houve uma nova corrida na África, liderada por corporações multinacionais que buscavam novas oportunidades de investimento para seu capital acumulado. À medida que os países da região se tornaram politicamente independentes, a África do Sul transformou-se em plataforma estável para tais investimentos. Foram formadas *joint ventures* entre multinacionais globais e companhias sul-africanas sob a proteção do regime do *apartheid*. Na década de 1960, oito das dezoito maiores empresas industriais sul-africanas tinham fortes laços com matrizes transnacionais.

As injunções políticas da Guerra Fria resultaram em novas fissuras nos anos 1980. O regime de Pretoria ligou-se à *Constellation of Southern African States* (CONSAS). Já que o

mundo era contra o *apartheid* sul-africano, a região poderia ser usada para expandir o mercado de bens manufaturados produzidos na África do Sul. A geometria política demarcava a região em regimes de liderança branca, de um lado, e Estados negros (independentes), de outro, sem colocar em dúvida, todavia, a expansão capitalista. A integração econômica regional prosseguiu apesar dessas barreiras políticas. Os processos de nacionalização operaram de forma desigual nas economias que permitiam investimento multinacional, freqüentemente via e a partir da África do Sul. Parte do capital excedente que passou pela África do Sul nesse período acabou ficando no país em conseqüência de políticas protecionistas do *apartheid*, permitindo à economia sul-africana expandir-se mais rapidamente do que as demais da região.

Em reação ao regionalismo do *apartheid*, foi formada a *Southern African Development Co-ordination Conference* (Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral -SADCC), em 1981. Quebrar o legado de dependência econômica com relação à África do Sul, incluindo a passagem pelos portos sul-africanos, foi uma meta importante para a SADCC, que objetivava a redução da dependência econômica de seus Estados-membros com relação às suas antigas colônias e, particularmente, com relação à África do Sul. O regionalismo terceiro-mundista da SADCC objetivava a reduzir o *gap* existente entre os países da região, desestruturar a exploração do sistema de trabalho migratório e desviar o comércio dos portos sul-africanos. No entanto, a SADCC cometeu erros, tornando a aliança frágil.

Durante esse período, as multinacionais continuaram aproveitando o *apartheid* sul-africano como base para seus investimentos na África meridional. Além disso, as guerras da África do Sul na região e a desestabilização que provocou em Angola, Namíbia e Moçambique em particular, fizeram com que o desenvolvimento econômico nos países da SADCC diminuísse ainda mais. Em 1992, a SADCC tornou-se *Southern African Development Community* (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral-SADC, em um movimento na direção à liberalização, que permitiu ao regionalismo neoliberal sobrepor-se à proposta redistributiva terceiro-mundista.

2.2. O NEPAD e o Renascimento Africano

A afirmação de um papel de liderança sul-africana no Sul é mediada pela sua posição de potência na África. A democratização sul-africana inaugurou uma nova era para a região meridional da África. Como centro do poder econômico da região, a África do Sul assumiu sua liderança política regional, assumindo também imediatamente um papel maior na SADC e na União Africana (UA), instituições-chave para a colaboração política e econômica regional. O prestígio internacional conferido à transição sul-africana trouxe nova respeitabilidade às políticas e projetos da região.

Há um debate sobre o papel da liderança sul-africana. Críticos têm argumentado que o país está tratando seus vizinhos como se fossem seu quintal, e apenas como meio para levar adiante o modelo de desenvolvimento sul-africano, calcado nas exportações. Conceitos

alternativos como potência média, potência emergente, Estado pivô e *benign hegemon* (conforme os debate das relações internacionais) têm sido sugeridos para caracterizar a posição regional da África do Sul.

Na definição de Arrighi e Silver[10], a hegemonia entre Estados ocorre pela dominação ou pela liderança moral e intelectual. A dominação ocorre quando o ritmo de desenvolvimento do Estado mais forte torna-se o modelo para os Estados mais fracos. A liderança leva à defesa do interesse geral pelo Estado mais forte, assim como ao reconhecimento pelos Estados mais fracos de que esta é a direção política desejada. Sustentar o interesse geral, e não somente o interesse nacional, é crucial para o exercício da liderança do Estado mais forte. Habib e Selinyane afirmam que a política regional da África do Sul é esquizofrênica, indo da intervenção e da liderança à cooperação pragmática. Em sua crítica à política externa sul-africana, afirmam que as intervenções hegemônicas sul-africanas, como em Lesoto e na República Democrática do Congo, aumentaram a estabilidade política. Por outro lado, a África do Sul tem sido passiva face à crescente instabilidade na Suazilândia e no Zimbábue. Portanto, a lição estratégica seria a de que a África do Sul deveria exercer um papel de liderança.

Se for para manter-se comprometido com a renovação econômica e a democracia na África, a estabilidade é necessária, criada, se necessário, pela liderança de um Estado predominante. A África do Sul como potência econômica e militar deve assumir esse papel de liderança.

A África do Sul, a partir de seu interior, tem reivindicado para todo o continente africano um programa econômico, articulado no NEPAD, e uma ideologia mobilizadora, o Renascimento Africano. O presidente Thabo Mbeki tem defendido as idéias do Renascimento publicamente, localmente e no exterior, desde 1997. Lodge chama a atenção para o *status* litúrgico que os ideais do movimento usufruem atualmente e para o número de encontros e instituições que tomam o Renascimento Africano como referência. O NEPAD, liderado por Mbeki e seus aliados (Nigéria, Senegal, Egito), objetiva "uma nova estrutura de interação com o resto do mundo, incluindo os países industrializados e organizações multilaterais".

A meta do NEPAD é o crescimento de 7% ao ano do PIB africano – mais ambiciosa que as metas de crescimento existentes nas "décadas de desenvolvimento" da África. Os elementos centrais do NEPAD incluem mais privatizações, especialmente de infra-estrutura, eleições multipartidárias, tecnologias de informação e comunicação, manutenção da paz, mais e melhor auxílio técnico-administrativo, alívio na dívida e relações comerciais mais justas entre nações em desenvolvimento e desenvolvidas. Apoiado pelas visões modernas de desenvolvimento de telecomunicações e de infra-estrutura, o NEPAD argumenta que o progresso tecnológico será a rota para a regeneração econômica da África. Assegurar a entrada de capital é, portanto, crucial nesse processo.

O NEPAD surgiu de um processo consultivo entre cinco chefes de Estado africanos (África do Sul, Nigéria, Senegal, Egito e Argélia) escolhidos a dedo pelo governo sul-africano. Mbeki primeiramente colocou em pauta o *Millenium Africa Recovery Plan* (Plano de Recuperação da África do Milênio-MAP), em 2000, quando muitos encontros estavam sendo

realizados – Bill Clinton (maio), o encontro do G8 em Okinawa (julho), a Cúpula do Milênio das Nações Unidas (setembro) e um encontro da União Européia em Portugal. No final daquele mesmo ano, o plano foi mostrado para muitos economistas e para o então presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn. A África do Sul adicionou dois parceiros cruciais do norte e do oeste africano – Abdelaziz Bouteflika, da Argélia, e Olusegun Obasanjo, da Nigéria. O grupo uniu-se e anunciou uma Nova Iniciativa Africana (NIA). Em 2001, o presidente da Tanzânia, Benjamin Mkapa, uniu-se ao grupo. A Cúpula da Organização da Unidade Africana, em Lusaka, em julho de 2001, aprovou a implementação do NEPAD.

O objetivo central do NEPAD é o desenvolvimento sustentável de longo prazo na África. Três objetivos estratégicos são apontados como precondições para sua realização: (1) melhorar a governabilidade, (2) o desenvolvimento de "setores prioritários", e (3) a mobilização de recursos (no interior e fora da África). Cada objetivo estratégico está delimitado, como mostra a tabela a seguir (**Tabela 1**):

Tabela 1 – NEPAD

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS/FOCOS	RESULTADOS ESPERADOS
AUMENTO DA GOVERNABILIDADE		
a) maior governabilidade econômica	1. Aumento da regulação financeira 2. Promoção de auditorias nas contas no setor privado	1. Melhora da infra-estrutura e uso efetivo dos bens e serviços públicos para os pobres e para o setor privado
b) maior governabilidade política	3. Redução da corrupção 4. Aumento da transparência e da *accountability* no uso de recursos públicos 5. Resolução de conflitos violentos 6. Melhora no exercício da cidadania democrática e da vigência de meios legais	2. Ambiente adequado para o investimento 3. Integração e cooperação regional
DESENVOLVIMENTO DE SETORES PRIORITÁRIOS		
	7. Infra-estrutura 8. Tecnologias de informação e comunicação 9. Desenvolvimento Humano 10. Agricultura 11. Diversificação da produção e exportações	
MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS		
		4. Curto prazo: alívio da dívida externa e ajuda dos países desenvolvidos 5. Longo prazo: aumento dos investimentos diretos externos e da poupança privada doméstica e do fluxo de capitais privados. 6. Acesso aos mercados dos países industrializados das exportações africanas para as exportações da África

A estrutura do NEPAD compõe-se de um Comitê de Implementação de Chefes de Estado e de Governo, um Comitê de Direção e um Secretariado.

O primeiro encontro do Comitê de Implementação aconteceu em Abuja, Nigéria, em 23 de outubro de 2001, quando a denominação da iniciativa mudou de *New Africa Initiative* (Nova Iniciativa Africana-NAI) para NEPAD. O presidente nigeriano, Obasanjo, preside do Comitê de Implementação, e os presidentes do Senegal, Wade, e da Algéria, Bouteflika, são vise-presidentes.

O Comitê de Implementação encontra-se de quatro em quatro meses. É composto por 15 países (três por região da OUA, incluindo os cinco Estados que a formaram – Argélia, Egito, Nigéria, Senegal e África do Sul). Os quinze países são os seguintes: Camarões, Gabão, São Tomé e Príncipe (da África Central), Etiópia, Maurício, Ruanda (da África Oriental), Argélia, Egito, Tunísia (do Africano Setentrional), Botsuana Moçambique, África do Sul (África Austral), Mali, Nigéria e Senegal (da África Ocidental).

O Comitê de Direção é composto por representantes pessoais dos cinco presidentes fundadores. O Secretariado, que é supervisionado pelo Comitê de Direção, está localizado em Midrand, África do Sul, e é responsável pelas funções logística e administrativa. Cinco forças-tarefa foram estabelecidas: (1) Capacidade de construção da paz e da segurança, (2) Governabilidade econômica e coorporativa, (3) Infra-estutura, (4) Banco Central e regulamentação financeira, e (5) Agricultura e acesso a mercados. O processo de revisão pelos próprios pares tem sido objeto de discussões. Uma delas diz respeito à idéia de que o NEPAD deveria enfatizar revisões na área econômica, enquanto a União Africana lidaria com a área política e a revisão pelos pares. Essa questão ainda não foi solucionada. Mbeki afirmou que o processo político de revisão pelos pares se daria inicialmente no âmbito do NEPAD, passando, posteriormente, para o controle da UA.[11]

Os governos do Norte não estão satisfeitos com essa proposta e querem que o NEPAD seja responsável pelas revisões. O Zimbábue é um dos principais Estados considerados pária na África e os governos do Norte querem manter sob controle. O conturbado cenário político sul-africano parece central nesse sentido. A África do Sul equivocou-se com relação ao Zimbábue, defendendo uma tática de "diplomacia silenciosa" face à indignação da burguesia internacional aos ataques à vida e à propriedade de fazendeiros brancos do Zimbábue. Esta questão está minando a campanha de propaganda do Comitê de Direção do NEPAD, já que os governos do Norte pressionam a iniciativa do NEPAD em relação à solução do processo de revisão . Essa discussão sobre os direitos da NEPAD de censura política sobre outros Estados africanos ilustra seu papel internacional de instrumento disciplinador na África.

A África do Sul e seus aliados tentaram persuadir as potências "ocidentais" predominantes a apoiarem financeira e politicamente as iniciativas de investimento do NEPAD. Por meio do NEPAD e da UA, a África do Sul conseguiu colocar outras potências regionais sob a sua liderança. Esse papel de liderança é a alavanca para reivindicar uma

jurisdição econômica sobre o continente africano. Assim, o NEPAD tornou-se uma ferramenta que atua amplamente na direção da disciplina econômica global e da aceitação dos princípios neoliberais na África. Essa iniciativa sul-africana recebeu respaldo institucional do secretariado do NEPAD.

A predominância econômica sul-africana na África Austral encontra-se bem estabelecida e o legado do *apartheid* permitiu à África do Sul associar à sua hegemonia econômica a hegemonia política na região. A democratização política e a posição da África do Sul como potência regional deu-lhe legitimidade para assumir uma visão vinculada ao Renascimento Africano, em que a passagem da retórica a uma prática institucional tornou-se mais decisiva com a nova iniciativa programática do NEPAD.

Apesar de os defensores do NEPAD afirmarem que a governânça global precisa de uma regulamentação melhor e de regras econômicas mais justas, a adesão ao capitalismo global é um caminho bastante bem conhecido pelas elites africanas. Bond aponta que a abordagem do NEPAD demonstra os velhos problemas de *compradors* africanos, como criticado por Franz Fanon. Em vez de apoiar movimentos sociais globais que desafiam a globalização neoliberal, Mbeki e seus aliados atuam "em estreita colaboração com forças multilaterais e corporações transnacionais hostis, cujos interesses batem de frente com os do eleitorado de Mbeki na África e na África do Sul". A demanda destes no sentido de uma rápida integração à economia global, segundo Bond, é incompatível com os seus objetivos declarados de "crescimento igualitário e sustentável". O NEPAD é mais um tipo de "*apartheid* global" do que uma nova estrutura de desenvolvimento".

Um número considerável de conclusões pode ser tirado a partir da estrutura e dos objetivos da NEPAD.

* A África do Sul está fazendo uma reivindicação geográfica na região pós-*apartheid* e no continente. Como os programas nacionais do governo democrático Sul-Africano (GEAR e RDP), o NEPAD tem objetivos econômicos que englobam todo o continente. O NEPAD afirma que quer influenciar fortemente a prática economia do continente. O NEPAD quer ser capaz de dizer às potências globais, como os Estados Unidos, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o G-8, que as potências africanas mais importantes são capazes de exercer um certo grau de controle sobre os demais Estados africanos. Nessa direção, o NEPAD foi lançado como um plano econômico.

* O NEPAD tem um objetivo prático e econômico: atrair investidores a colocar seu dinheiro em parceria com os governos africanos. As parcerias público-privadas são, portanto, um suporte central desse edifício.

* Politicamente, o NEPAD tem demonstrado um afastamento em relação à autonomia nacional. Em termos de objetivos do programa, um esforço combinado dos Estados africanos é necessário. A soberania econômica nacional deve estar subordinada aos objetivos econômicos continentais. A combinação econômica africana é um objetivo claro.

* As políticas econômicas dos Estados africanos devem convergir e facilitar a integração neoliberal global das economias africanas. Cada Estado não pode desenhar sua economia independentemente da perspectiva regional e continental. O Estado africano deve empenhar-se na sinergia entre políticas econômicas nacionais e continentais.

* As questões de ação coletiva e soberania do Estado na esfera da democracia política ressaltam a ambivalência na liderança do NEPAD. Existe uma relutância histórica em interferir na autonomia política de Estados soberanos, uma característica do *African Boys Club*. Embora os governos africanos estejam dispostos a apoiar um programa de cooperação econômica, eles não aceitam interferência em seus governos.

No contexto do NEPAD, os investimentos sul-africanos têm uma importância política que ultrapassa seu impacto econômico. O investimento das multinacionais sul-africanas na África não é economicamente despolitizado; está ligado politicamente aos objetivos do NEPAD de crescimento e investimento na África. Enquanto junto ao Norte o NEPAD procura parcerias entre governos africanos e investidores privados, uma fonte primária de investimento emana do próprio continente. Os defensores do NEPAD freqüentemente argumentam que o programa é auto-suficiente e que pode prosseguir com ou sem o apoio dos países do Norte. Entretanto, a importância do capital sul-africano nos investimentos do continente é freqüentemente negligenciadoo. Uma divergência potencial existe, portanto, entre objetivos políticos e processos materiais reais. Os idealistas da política de Estado olham para além do oceano e desejam que o capital global se volte para a África. Enquanto isso, debaixo de seus olhos, as multinacionais sul-africanas estão transformando a África e forjando um NEPAD e um Renascimento Africano à sua imagem.

2.3. O renascimento regional do capital sul-africano

Na introdução deste ensaio, foi argumentado que uma apropriação inequívoca da liderança regional está acontecendo por intermédio da atuação do capital sul-africano na região. Enquanto o Estado sul-africano luta com a natureza de seu papel "territorial" subimperialista, uma lógica "capitalista" de poder imperial está avançando no sul da África pós-*apartheid*. Coincidindo com a democratização da África do Sul, os grandes conglomerados do país deram início a uma nova corrente de investimentos que vai além de seus setores e parceiros comerciais tradicionais, em áreas ao norte da África sub-sahariana, tornando-se uma das maiores fontes de investimento externo direto na região. A onipresença da África do Sul, assim como o papel integrador de suas corporações multinacionais, é uma importante dimensão da África do Sul pós-*apartheid.*

Ao mesmo tempo em que o presidente Thabo Mbeki postulou a sua Renascença Africana no início dos anos 90, muitos países do sul do continente abraçaram a liberalização econômica e a privatização de forma mais ativa que os seus esforços nos anos 1980, colocando suas empresas à venda aos investidores privados estrangeiros, principalmente. A abertura

econômica desses países convergiu com o interessado capital sul-africano. As companhias sul-africanas aproveitaram essa abertura política e nadaram com a correnteza, abrindo hotéis, comprando velhas minas, reestruturando velhas cervejarias e construindo novos shoppings, com supermercados e lojas de vestuário. A nova região pós-*apartheid* coincidiu com uma virada global em direção ao regionalismo.

Algumas observações preliminar são feitas neste trabalho sobre o investimento sul-africano na África meridional durante a última década. Boa parte das novas fontes dos investimentos externos diretos “vem do interior do continente”, o que é um aspecto crucial do desenvolvimento africano na década de 1990 e algo que tem um caráter crítico na estratégia de desenvolvimento do continente. A África do Sul como fonte primária para os novos investimentos estrangeiros diretos na África, em particular as multinacionais sul-africanas predominantes (uma parte desses investimentos está situada em uma *holding* multinacional da Bolsa de Valores de Johannesburg). Estudos econômicos mostram que a África do Sul respondeu por 43% dos 1,3 bilhão de dólares dos investimentos externos diretos africanos em 2000, o que a tornou a maior fonte desse tipo de investimento no continente, superando a Alemanha, os Estados Unidos e o Japão, que eram os parceiros comerciais tradicionais africanos. A tabela a seguir mostra esses dados em perspectiva comparada. É possível observar que a África do Sul é o investidor mais ativo na região, seguida pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido.

Tabela 2

Investimentos Externos Diretos na SADC, de acordo com fonte e país-alvo

Número de transações, 1996-98 (excluindo a África do Sul)

Fonte / Alvo	África do Sul	EUA	Grã Bret.	Austrália	Alemanha	Portugal	Canadá	Japão	França	Outros	TOTAL
Angola	3	2		1					1	3	10
Botsuana	14		1				1			5	21
Rep. Dem. Congo	4		1	1			1			2	9
Lesoto	3	1									4
Malaui	4		1							4	9
Maurício	3										3
Moçambique	41	7	9	5		24	1		2	12	101
Namíbia	18	3	2	2						2	27
Suazilândia	7		3								10
Tanzania	14		4				2			4	24
Zâmbia	31	4	17	1	1		1		1	20	76
Zimbabue	28	5	7	6	3		6		1	9	65
TOTAL	170	22	45	16	4	24	12	0	5	61	359

A **Tabela 3** mostra que o total de investimentos da África do Sul na região do SADC aumentou de 11,18% para quase 40% ao longo de três anos, o que representa um aumento bruto de 29%. Interessante notar também que esses novos investimentos sul-africanos acontecem no contexto do declínio do crescimento e investimento na África, conhecido como o *global redlining* da África. O continente tem sido cada vez mais marginalizado e desconectado da economia global. John Saul, comentando essa condição quase capitalista, aponta que na África temos somente 3% do comércio mundial, 1% do PIB e 1/50 da renda per capta dos países da OCDE. Enquanto outras regiões, a exemplo do Leste da Ásia, experimentaram períodos de *boom* desde a crise global da década de 1980, o declínio geral da África tem sido constante. Esta pequena contribuição para o crescimento econômico global contrasta claramente com a riqueza natural do continente. Apesar da penetração capitalista colonial da África, a maior parte do continente ainda possui economia agrária de subsistência. Muitas economias continuam a depender de produtos primários para exportação, ao invés de redes informacionais que caracterizam o capitalismo moderno em

Tabela 3

Investimento Externo Direto (IED) Total e Sul-Africano na SADC
Excluindo a África do Sul (AS). 1996-1998 (USDm)

País Alvo	Total IED 1996	IED AS, 1996	% AS	Total IED 1997	AS IED 1997	AS share %	Total IED 1998	AS IED 1998	AS share %	Total IED 1996-98	Total AS IED 1996-98	SA share % 1996-98
Angola	0	0	0	1.78	0.78		133.03	103.00	77.43	134.81	103.78	76.9
Botswana	3.58	8.35	?	14.07	9.99		55.25	57.25	..	72.9	75.59	
DRC	..	..	..	190	..		199.7	..	..	389.70	..	..
Lesoto	..	..	..	2.43	2.43		0.4	..	..	2.83	2.43	85.9
Malawi	3.83	1.62	42.29	363.48	0		41.22	41.30	..	408.53	42.92	10.5
Ilhas Maurício	..	0	..	..	0		..	7.30	..	..	7.30	..
Moçambique	163.99	126.03	76.85	2936.44	1380.89		3499.20	393.21	11.23	6599.63	1900.13	28.8
Namíbia	905.81	5.81	.64	265.39	15.39		138.21	124.45	90.04	1309.48	145.65	11.1
Suazilândia	..	..	..	..	32.61		..	48.77	..	..	81.38	..
Tanzânia	200.83	0.83	.004	208.30	26.30		63.28	443.29	..	472.41	470.42	[99.58]*
Zâmbia	34.50	4.50	13.04	283.53	186.24		375.60	212.39	56.55	693.63	403.13	58.1
Zimbábue	3	..	..	552.79	586.52		321.75	340.24	..	877.54	926.76	..
Total	1315.54	147.14	1.118	4850.82	2341.15		4827.71	1771.19	36.69	10961.46	4159.49	37.95

muitas outras partes do mundo. O que poderia explicar, portanto, o contínuo atraso e a piora de vários indicadores sócio-econômicos? Uma indício de resposta poderia estar no fato de que os países capitalistas avançados encontraram produtos que substituem minerais primários. A demanda pelos produtos naturais da África declinou cerca de 2% ao ano. O resultado

> é [que a África fica relegada] à margem da economia global, sem perspectiva visível para o desenvolvimento continental pela perspectiva capitalista. (...) Isto significa simplesmente que o desenvolvimento da África, e as dinâmicas do capitalismo global, não são mais convergentes, se é que o foram um dia.

O investimento também estende-se pelos parceiros comerciais tradicionais da África do Sul na região. Os países da UDSA (Botsuana, Lesoto, Namibia e Suazilandia) e outros países do sul da África eram os parceiros preferenciais da África do Sul. Novos investimentos expandem-se para o norte (Egito e Marrocos), terminando a ferrovia incompleta Cape-Cairo. Esse aumento da utilização do espaço na África reforça a posição da África do Sul no sul do continente, apoiando sua hegemonia regional enquanto as multinacionais sul-africanas expandem seu alcance de monopolístico.

Novos setores, nos quais uma parcela significante de investimento foi feita, são bancos, varejo, turismo e mineração. Esse não é um fenômeno completamente novo, já que durante o *apartheid*, empresas como a Anglo, a De Beers e a Rembrandt ainda investiam e comerciavam na África. No entanto, tem havido um novo surto de investimento direto. A maior parte das grandes empresas sul-africanas iniciou novos planos de expansão em outras partes da África. A SAB, por exemplo, tornou-se a maior acionista em diversas cervejarias nacionais da Tanzânia, Zâmbia e Moçambique (e já estão em Botsuana, Lesoto e Suazilândia). Alguns dos novos investimentos são muito grandes (IDC: 600 milhões de dólares em Moçambique; Gencor: 500 milhões de dólares em Moçambique). A expansão regional sul-africana apresenta, portanto, continuidades com relação ao passado (algumas interrompidas, como no caso Anglo-American, na Zâmbia) e novas articulações com as economias dos países receptores.

Embora parte dos novos investimentos sul-africanos seja no setor de serviços, setores tradicionais, como a mineração, continuam a ser um aspecto importante, freqüentemente recebendo a maior parte dos investimentos em termos monetários. Esse prevalecimento da mineração e um nível limitado de investimentos na produção mostram a contínua confiança dos países africanos na exportação de bens primários.

Esse mercado africano em expansão está absorvendo o capital e *commodities* excedentes sul-africanos, expandindo, assim, a produção de bens no interior da África do Sul. As empresas sul-africanas estão se beneficiando das economias regionais de escala, ao invés de apenas atuarem em uma economia nacional de escala. Essas empresas usam a África como um meio para fortalecer sua posição no mercado global, e isto é exatamente o que está ocorrendo: a África é uma *spacial fix* para as empresas sul-africanas.

O investimento privado de corporações multinacionais não é a única reivindicação material no espaço regional da África Austral. O Estado Sul-Africano também está envolvido no investimento regional por intermédio de uma estratégia de parcerias público-privadas. O governo sul-africano articulou seus objetivos de investimento no sul da África por intermédio das *Spatial Development Initiatives* (Iniciativas de Desenvolvimento Espacial-SDI), das quais o Corredor de Desenvolvimento de Maputo é o maior exemplo. Inaugurado festivamente 2 anos atrás pelos presidentes de Moçambique e da África do Sul, consiste de empresas industriais e de construção, aglomeradas ao redor da Estrada N4, que vai de Johannesburgo diretamente ao porto de Maputo. Além disso, o Departamento de Indústria e Comércio da África do Sul assumiu a responsabilidade prática de reestruturar a economia regional com uma perspectiva neoliberal exportadora. Por trás da estratégia do Departamento de Indústria e Comércio há a crença de que a SDI criará desenvolvimento ao longo dos corredores que ligam pontos-chave de acumulação (especialmente Johannesbugo-Maputo) com aspectos de "Zonas de Processamento de Exportações" (ZPE). O projeto do Departamento de Indústria e Comércio procura identificar complexos potenciais de porto/ferrovia/ZPE em todas as áreas subdesenvolvidas mapeadas que poderiam atrair investidores e promover o comércio local. Essas iniciativas irão direcionar investimentos em infra-estrutura como componente-chave das parcerias público-privadas. Essas parcerias vinculariam fundos públicos importantes a investimentos privados.

Os mecanismos institucionais regionais estão sendo construídos para operacionalizar essa estratégia regional. Acredita-se que tal estratégia será alcançada por meio de estruturas institucionais como a SACU e SADC, estruturas cada vez mais envolvidas na organização do livre comércio no sul da África, com estratégias de integração regional, cooperação e harmonização. Já em 1989, a SADCC implicava que a região se tornaria uma área de livre comércio, mas o progresso tem sido lento. Além da SADC, outros acordos institucionais paralelos e ocasionalmente conflituosos entre si incluem o Mercado Comum do Sul e Leste Africanos, a União Aduaneira Sul Africana (um acerto de livre comércio de longo prazo entre a África do Sul, Lesoto, Botsuana, Suazilândia e Namíbia) e a União Monetária Comum. A participação na OMC vai abrir a possibilidade de outros relacionamentos regionais e bilaterais, voltados para a exportação e não para a industrialização endógena, em mercados de trabalho crescentemente "flexíveis" e "competitivos".

3. O contexto global: perigos de um poder hegemônico em declínio

Os Estados Unidos têm sido acusados por muitos observadores de ter deixado de ser um líder global consensual para se transformar em "Império" depois do 11 de Setembro.

A guerra americana contra o terror é um exercício de imperialismo. Isto pode ser um choque para os americanos, que não gostam de pensar em seu país como um império. Mas

como devemos chamar as legiões de soldados americanos, espiões e forças especiais movendo-se pelo globo?[12]

Enquanto que a fase de consenso neoliberal na década de 90 apontava os Estados Unidos no papel de império *light*, a fase pós-11 de Setembro simbolizou uma mudança nas proclamações oficiais e bélicas do Império, sinalizada principalmente pela posição unilateral norte-americana no conflito do Iraque. Muitos políticos apoiaram uma mudança de império informal para formal. O novo milênio introduz a *pax americana,* a despeito dos protestos de Bush. Neste contexto, o fator mais significativo foi o documento de Estratégia de Defesa Nacional, caracterizado por Chomsky como uma continuação de antigas políticas com uma nova dimensão – uma justificação moral e ideológica para legitimar a agressão contra Estados Soberanos.

Refletindo esta mudança de Império *light* para Império evidente, as intervenções internacionais norte-americanas mudaram do multilateralismo para o unilateralismo seletivo. Harvey, comentando o "Novo Imperialismo", propõe três teses para a mudança dos Estados Unidos: primeira, o medo de que o poder iraquiano desestabilizasse a influência americana no Oriente Médio; segunda, a necessidade de acúmulo de poder dentro das fronteiras americanas, onde uma economia nacional levada em crise reflete-se numa sociedade civil em fragmentação. Desta forma, a ordem neoconservadora substituiu o consenso neoliberal. A terceira tese é a busca por petróleo. Diferentemente daqueles que enfatizam a necessidade doméstica americana de combustível barato, Harvey argumenta que os Estados Unidos desejam um monopólio do petróleo para ampliar seu controle global. Ao mesmo tempo em que fortalece este controle, um monopólio irá também controlar o crescimento chinês como potência global e maior consumidor de petróleo. A guerra contra o Iraque bloqueou o acesso de companhias francesas, russas e chinesas ao país, abrindo espaço para que as companhias americanas ganhem acesso aos direitos sobre o petróleo.

Existe, entretanto, uma perspectiva ainda mais ampla para compreender a questão do petróleo. Ela pode ser apreendida a partir da seguinte proposição: quem controla o Oriente Médio controla a principal fonte de petróleo mundial e, consequentemente, pode controlar a economia global, pelo menos num futuro próximo... Se os Estados Unidos avançarem (e aparentemente eles desejam isso) do Iraque para o Irã e consolidarem uma presença militar estratégica nas repúblicas centro-asiáticas, dominando assim as reservas de petróleo da Bacia do Cáspio, eles poderão, assim, por meio do rígido controle da torneira do petróleo, esperar manter um controle efetivo sobre a economia global pelos próximos cinqüenta anos.[13]

Uma afirmação similar foi feita por Arrighi[14] a respeito do declínio dos Estados Unidos das características de uma fase de hegemonia capitalista mundial que está em fechamento. A Fase do Império, argumenta Arrighi[15], mostra que uma ruptura sistêmica está ocorrendo, causada pela inabilidade dos Estados Unidos controlarem os excedentes globais de capital. Ao contrário da fase de declínio da hegemonia britânica, porém, o atual poder hegemônico mundial é extremamente dependente de capital estrangeiro proveniente do Leste da Ásia.

Os déficits da balança de pagamentos norte-americana colocam o déficit da conta corrente americana de 2003 em 570 bilhões e 1,5 bilhão de dólares por dia, enquanto a Ásia responde por 665 bilhões dos 870 bilhões de reservas cambiais estrangeiras (a China possui 346 bilhões de dólares em reservas). Enquanto o comando do excedente de capital mundial mudou para o Leste da Ásia, o domínio militar ainda pertence aos Estados Unidos. Esta "bifurcação de poder financeiro e militar" é um aspecto único da atual crise sistêmica, e que mudará a estrutura de hierarquia global. O que é particularmente ameaçador na atual transição sistêmica é que nenhum novo poder pode efetivamente desafiar os Estados Unidos. Uma transição pacífica para uma nova ordem hegemônica global está condicionada à capacidade de acomodação dos Estados Unidos em relação a um poder nascente do Leste Asiático, com sua economia centrada na China.

Em sentido contrário, o ajuste e a acomodação dos Estados Unidos em relação a um nascente poder econômico no Leste da Ásia é uma condição essencial para uma transição não-catastrófica para uma nova ordem mundial.[16]

Assim como Harvey, Arrighi aponta para a importante convergência de interesses do grupo dominante com um interesse mais geral. O papel global dos Estados Unidos está mudando de liderança para dominação. Apesar de sua crise financeira, os Estados Unidos ainda são a principal economia global, além de possuírem o domínio militar. Diferentemente do declínio da hegemonia britânica, porém, os Estados Unidos não têm o recurso do imperialismo territorial que lhes permitiria pagar suas dívidas com o excedente de suas colônias. O ajuste estrutural da economia americana não pode ser adiado indefinidamente. Dessa forma, a tentativa dos Estados Unidos de voltarem a ter controle econômico a partir de seu domínio militar por meio da obtenção do controle de grande parte da produção mundial de petróleo torna-se uma solução pragmática para sua crise interna, como especula Harvey, já que seus concorrentes econômicos, especialmente no Leste da Ásia, são dependentes do petróleo. Citando Charles Tilly, o objetivo da atual fase de Império efetivo norte-americano pode ser "organizar e monopolizar a violência em nível global".

Incluo o (prolongado) sumário acima a fim de questionar a idéia de que existe um momento expansivo para a reforma multilateral. Se estamos enfrentando um crescente unilateralismo por parte da potência hegemônica global, então uma fase de capitalismo destrutivo está por vir e alianças como a IBSA precisam ser abordadas em um contexto em que as opções se estreitam e não de uma abertura de espaços. Se estamos vivendo um realinhamento do império e se conglomerados regionais estão se alinhando também para redefinir a política global, então o mundo é um lugar muito mais inamistoso do que a perspectiva de reformas multilaterais sugere. As alianças transregionais precisam equilibrar a necessidade de uma aliança mais robusta com expectativas mais modestas em relação à democracia expansiva multilateral.

4. Implicações para a IBSA

Construir sua transição democrática sob a estrutura do consenso de Washington requereu uma mudança para a nova ortodoxia de mercado por parte do novo Estado Sul-Africano, e um repúdio a suas estratégias econômicas populistas. Esta transição se deu num momento neoliberal da história global, no qual foi necessária uma reorientação de redistribuição para "racionalidade de mercado". Porém, a África do Sul democrática nasceu em dois momentos históricos distintos: um afastamento neoliberal da idéia de redistribuição social na década de 1990 e um novo impulso imperialista no período pós-11 de Setembro, no exato momento em que alguns estudiosos antecipavam um retorno "polanyiano" às políticas redistributivas face à crise da globalização. As relações econômicas externas Sul-Africanas e esperanças de relações internacionais diferentes foram domesticadas por força da pressão internacional. A dimensão normativa e carregada de valores da política externa da África do Sul pós-apartheid foi contaminada pela força da economia neoliberal. O que aconteceu na África do Sul pós-apartheid foi uma restrição da margem crítica de sua política de emancipação. Uma já restrita política externa tem sido ainda mais domesticada pelos códigos emergentes de um novo autoritarismo.

Enquanto a iniciativa da IBSA pode ser vista como um esforço para aumentar o poder de barganha das nações em desenvolvimento, a utilização de compromissos os bilaterais como o SACU-US sugere uma mudança em direção à eficiência, ao pragmatismo e a um multilateralismo reduzido. Se a ampliada participação democrática de todos os parceiros da SADC desacelera a participação global Sul-Africana, o país deve limitar estes engajamentos regionais e enfatizar a participação em acordos comerciais específicos.

A domesticação da política externa Sul-Africana é evidenciada por uma ênfase declinante nos aspectos ideológicos de uma cooperação sul-sul, assim como por uma ênfase pragmática nos pontos concretos onde os três países podem colaborar. A política externa da África do Sul carece de uma abordagem única ou consistente. A mudança ambivalente entre um engajamento bilateral com os Estados Unidos, de um lado, e uma posição forte de negociação no G20+, de outro, demonstra uma abordagem múltipla e pragmática com o objetivo principal de aumentar as oportunidades de investimento na economia nacional. O marketing de nicho para produtos com bom valor agregado prevalece como preocupação geral do Secretariado da NEPAD. A iniciativa *troika* é outro esforço para aumentar o poder de barganha global da África do Sul, com seu interesse nacional sempre presente. Como Arrighi argumenta, todavia, este interesse nacional poderia convergir com o interesse geral dos seus parceiros africanos se o papel da África do Sul fosse de liderança e não dominação. Enquanto o interesse geral da África supõe um desafio ao Novo Imperialismo, esta claramente não é a posição do Estado sul-africano.

Não obstante a ampla submissão da África do Sul à estrutura meta-teórica do neoliberalismo, sua política externa periodicamente mostra uma propensão à política de

libertação. Assim, por exemplo, diplomatas e ativistas sul-africanos mostraram apreço público pela amizade demonstrada pelo presidente da Líbia, Muammar Qaddafi, que tem freqüentemente visitado o país e amealhado seguidores entusiasmados. Outro chamado pária internacional que tem seguidores dedicados na África do Sul é o presidente de Cuba, Fidel Castro. Durante sua primeira visita ao país, por ocasião da posse de Nelson Mandela, Fidel foi avidamente recebido e foram feitas referências seguidas ao papel das forças cubanas na guerra em Angola. Mais recentemente, a África do Sul (e o presidente Mbeki) fez uma manifestação pública de apoio ao Haiti e a seu líder exilado, Jean-Bertrand Aristide. Mbeki visitou o Haiti na celebração de janeiro de 2004 da Revolta dos Escravos.

A iniciativa do IBSA é guiada pelo desejo de cooperação entre Estados que desfrutam de uma posição similar na ordem global. O que é necessário, entretanto, é o reconhecimento de que existe uma ordem mundial decadente. O Consenso de Washington e a "Nova Ordem Mundial" dos anos 1990 foram suplantados pelo potencialmente destrutivo interesse próprio de um de poder global decadente. As intervenções globais dos Estados Unidos estão baseadas em um interesse próprio que vai contra o interesse geral de estabilidade global. Isso fecha espaços na arena multilateral global mais do que abre. Neste contexto, os Estados Nação poderão optar por um maior pragmatismo e múltiplas estratégias nas suas relações internacionais. O potencial para alianças co-operativas e intervenções cai quando cada Estado-nação luta para encontrar seu próprio espaço num espaço político global limitado. As Perspectivas de reforma das instituições multilaterais também diminuem quando a política externa dos Estados-nação é domesticada por um poder hegemônico global. Alianças cooperativas ainda são possíveis, neste contexto, mas estão propensas a receber menos prioridade face às escolhas pragmáticas que os Estados irão fazer. Isto é, porém, um fato infeliz, já que a decadência de uma hegemonia global também representa um tempo de abertura política global, um novo começo para a história mais do que um 'fim da história'.

O *Council for Development and Social Science Research in Africa* (Conselho para Pesquisa em Desenvolvimento e Ciências Sociais da África-CODESRIA) realizou uma reunião com acadêmicos e intelectuais ativistas africanos, em abril de 2002, em que propôs a Declaração TWN-Africa/CODESRIA sobre os Desafios ao Desenvolvimento Africano. Em contraste com as reivindicações do NEPAD de representar uma "solução africana" para os problemas africanos, os acadêmicos e intelectuais da CODESRIA advertiram que a corrente estrutura neoliberal de desenvolvimento inibe o pensamento africano em relação ao desenvolvimento.

Nas últimas décadas, um falso consenso tem sido gerado em torno do paradigma neoliberal promovido através das Instituições de Bretton Woods e da Organização Mundial do Comércio. É neste contexto que a proclamada iniciativa africana, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), desenvolvida no mesmo período que a Comissão Econômica das Nações Unidas para a África e Recuperação Africana e que o "*Can Africa Claim the 21st Century?*" do Banco Mundial, foi discutida.[17]

Uma crítica comum feita ao processo do NEPAD é o fato de terem sido consultados os partidos burgueses primeiramente, depois formalizado e institucionalizado o processo e, só então, ter sido trazida a sociedade civil para as discussões.

Durante a formulação do NEPAD, nenhum sindicato, sociedade civil, igreja, partido político, parlamentar, ou outras forças potencialmente democráticas e progressivas foram consultadas. Por outro lado, consultas extensivas ocorreram com o Banco Mundial e o FMI (novembro de 2000 e fevereiro de 2001), corporações transnacionais e líderes de governo associados (em Davos, em janeiro de 2001, e em Nova Iorque, em fevereiro de 2002), o G-8 (Tóquio em julho de 2000 e Genova em julho de 2001), a União Européia (novembro de 2001) e chefes de Estado do hemisfério norte.

Desafiando a "parceria com o norte" que compreende um dos objetivos da NEPAD, a Declaração da TWN/CODESRIA parte da posição da África numa "ordem global hostil":

em primeiro lugar, os termos de troca são desfavoráveis para as economias africanas; em segundo lugar, as instituições financeiras internacionais impõem aos países africanos uma série de condições ligadas ao ajuste estrutural de suas economias que acabam se revelando irracionais;

em terceiro lugar, um encargo de dívida insustentável e injustificado enfraquece a economia da África e nega aos africanos poder de decisão sobre suas estratégias de desenvolvimento.[18]

Enquanto o NEPAD barganha por melhores termos de troca, esta declaração toma esses termos como dado político na economia global. São obstáculos estruturais ao desenvolvimento da África. A NEPAD está tentando esticar as fronteiras destes obstáculos melhorando as condições de exportação africanas. Entretanto, isso vem com um preço político: ou o NEPAD age como porteiro político e econômico do continente para os ditames globais ou não haverá negociações ou parcerias.

A próxima década mostrará que nem todas as políticas sul-africanas, especialmente quando envolvem questões crucias, podem ser negociadas entre as elites ou resolvidas em acordos constitucionais. Isto explica porque, às vezes com fúria, a política das ruas retorna para visitar o novo governo Sul-Africano. O surgimento, desde sua fundação em 1998, e maturação do *Treatment Action Campaign* (TAC) e de outros novos movimentos sociais na África do Sul apontam para um retorno à violenta política da "luta".

Notas

1 R. DEVRAJ. R. India, Brazil, South Africa Ready to Lead Global South, Inter Press Service, 2004.

2 GRUZD, S. The Emboldened Triangle, **Africa**, v. 2, março 2004.

3 Abromeit, J. "Remembering Adorno", *Radical Philosophy*, 124, p. 27.

4 Cada vez mais, todos os sul-africanos, não importando sua cor, consideram-se "africanos". No entanto, a taxonomia oferecida pela raça continua no discurso social, politico e econômico. Nesse contexto, "africano" refere-se à África do Sul negra e, segundo o mesmo padrão, "de cor" refere-se aos

sul-africanos miscigenados, embora na realidade não seja exatamente assim, e "indiano" refere-se aos sul-africanos de ascendência indiana.

5 SCHMIDT, S., South Africa: the New Divide", **Internationale Politik und Gessellschaft**, v. 4, 2003, p. 151.

6 DAVIS, D. From the Freedom Charter to the Washington Consensus, In: EVERATT; Maphai, V. The Real State of the Nation. South Africa after 1990**. Development Update** (Special Edition), v. 4, n. 2: 2003, p. 38-39.

7 MARIAS, H., **South Africa Limits to Change: The Political Economy of Transformation**. Cape Town: University of CapeTown Press, 1999, p. 87.

8 LYMAN, P. N., **Partner to History. The U.S.Role in South Africa's Transition to Democracy**. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2002, p. 96.

9 DANIEL, J., The Mbeki Presidency: Lusaka Wins, In: **The SA Yearbook of International Affairs, Braamfontein**, South African Institute for International Affairs, 2002

10 DIXON, N., Winning Democracy in South Africa: a Process Not a Lightening Flash (http://www.greenleft.org.au/back/1992/83/83p15.htm).

11 Satgar, V., (2002) in Jacobs and Calland, p. 167 (note 12).

12 Seidman and Makgetla Seidman 1980: 45; Innes 1984.

13 Historically, the Frontline states included any Southern African country actively supporting the liberation movements in their struggle against apartheid. In the 1970s several black-ruled states joined together to co-ordinate their responses to apartheid South Africa. They included Angola, Botswana, Lesotho, Mozambique, Swaziland, Tanzania, Zambia and, from 1980, Zimbabwe.

14 Institute for Global Dialogue 2001:23.

15 ARRIGHI, G.; AHMAD, I.; SILVER, B. **Chaos and Governance**. Minneapolis: Minnesota Press University, 1999.

16 Habib e Selinyane.

17 Habib and Selinyane, 'South Africa's foreign policy…', p. 59.

18 Lodge 2002

19 **Business Day**, 20/11/2002.

20 Bond (2002).

21 Business Map, 200; Business Map, 2001; Ahwireng-Obeng and McGowan, 1998; Nel and MacGowan, 199.

22 John SAUL, 2002.

23 Saul e Leys, 1999:6).

24 Harvey, 1999.

25 By the end of 1999 (update figure*), only two of the fourteen proposed SDIs were operative.

26 Bond, et al, 2001).

27 Harvey, 2005, Smith, 2004.

28 IGNATIEFF, M., **New York Times Magazine**, 28/7/2002.

29 Harvey 2003.

30 HARVEY, **The New Imperialism**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2003, p. 19-24.

31 ARRIGHI, G.; AHMAD, I.; SILVER, B. **Chaos and Governance**, *op. cit.*

[32] ARRIGHI, G. Rough Road to Empire, In: TABAK, F. (ed.) **Triadic Competition? U.S., Europe and Japan**. Boulder: Paradigm Press, 2004.

[33] ARRIGHI, G.; AHMAD, I.; SILVER, B. **Chaos and Governance**, *op. cit.*, p. 288-289

[34] TWN-Africa/CODESRIA Declaration on Africa's Development Challenges, 26/4//2002, www.twnafrica.org

[35] *Ibid.*